BIBLIOTECA DE JURISPRUDENCIA, FILOSOFÍA É HISTORIA

CIENCIA POLÍTICA

Y

DERECHO CONSTITUCIONAL

COMPARADO

POR

JUAN W. BURGESS

Decano de la Facultad de Ciencia Política en el Colegio universitario de Nueva York

TOMO II Y ÚLTIMO

GOBIERNO



LA ESPAÑA MODERNA
LÓPEZ HOYOS, 6
MADRID

9848 -Imp. de Gabriel L. Horno, San Bernardo, 92.—Teléfono 1922.



División primera.—Las formas de Gobierno.

CAPÍTULO PRIMERO

Clasificación de las formas de Gobierno.

En el libro II de la primera parte procuré demostrar cómo la confusión de la idea del Estado con la del Gobierno llevaba a concebir de una manera viciosa las formas del Estado y a emplear en la expresión de los conceptos una nomenclatura que apenas puede utilizarse. La misma crítica cabe hacer respecto de las nociones corrientes sobre las formas de Gobierno. La falta de una clara y justa distinción entre el Estado y el Gobierno es tan fatal en el un caso como en el otro. Esa falta de que adolece la literatura consagrada a este asunto, me obliga ahora, como entonces, o más ahora que entonces, a emprender un estudio nuevo y a crear en gran parte una nueva nomenclatura, que quizá parezca poco científica en algunos sentidos, pero que espero ha de ser clara.

I.—Mi primera base de distinción será la identidad o no identidad del Estado con su Gobierno. Según ella, es éste *inmediato* o *representativo*.

1. Inmediato es aquel en que el Estado ejerce directamente las funciones gubernamentales. Esta forma

debe ser siempre ilimitada, trátese de monarquías, de aristocracias o de democracias, porque sólo el Estado puede limitar el Gobierno, y donde éste es el Estado mismo no puede tener más limitaciones que las que se imponga, a sí propio, pero no limitaciones de Derecho público. Nada impide ser despótico de hecho, a no ser una disposición benévola. En teoría siempre lo es.

El Gobierno inmediato puede ser monárquico, aristocrático o democrático, según sea monárquica, aristocrática o democrática la forma del Estado con el cual se identifica. La Historia no atestigua que exista una gran diferencia entre el primero y el último desde el punto de vista de la libertad. A mi juicio, más favorable para la libertad es el primero. Afortunadamente, el Gobierno democrático inmediato no puede extenderse a un gran territorio o a una gran población; así, las trabas de los vínculos familiares y de la vecindad limitan de hecho sus tendencias despóticas. Pero donde eso falta, no hay sistema más opresivo. Si tal Gobierno no transige en caso de conflicto con el súbdito, el súbdito no tiene más camino que rebelarse; y la rebelión contra un Gobierno democrático es recurso más desesperado y de más difícil éxito que la rebelión contra un monarca. El Gobierno aristocrático inmediato, según la Historia acredita, es más favorable para la libertad que los otros dos, aunque de un poder mucho menos activo: no tiene ni la masa de fuerza de la democracia ni la concentración de la monarquía, pero rara vez se ofrece esa completa identidad entre el Estado y el Gobierno, a no ser en la monarquía, y aun aquí es por lo común más aparente que real.

2. La forma *representativa*, en términos generales, es aquella en que el Estado confiere el poder del Go-

bierno a una o varias organizaciones más o menos distintas de la suya.

Puede ser limitada o ilimitada. Si el Estado confiere todo su poder al Gobierno, y no reserva al individuo ninguna esfera de autonomía, el Gobierno es ilimitado: es, en teoría, un despotismo, por liberal y benévolo que pueda ser en la práctica. Si el Estado no le confiere su soberanía, sino sólo una parte de su poder, ya especificando las facultades gubernamentales, ya definiendo y garantizando la libertad individual frente a esas facultades, entonces es limitado, o, como ahora suele decirse, constitucional.

El Gobierno representativo puede ser monárquico, aristocrático o democrático, según se entregue el poder a un individuo, a unos cuantos o a la masa del pueblo.

Naturalmente, un Estado monárquico, tendrá un Gobierno monárquico; un Estado aristocrático, un Gobierno aristocrático, y un Estado democrático un Gobierno democrático; pero no es necesario científicamente y no siempre sucede así de hecho, ni aun en general. Ocurre con frecuencia que un Estado democrático tiene un Gobierno monárquico: tal es el verdadero carácter del cesarismo, del bonapartismo. Se concibe también que un Estado monárquico tenga un Gobierno democrático, aunque no conozco ningún ejemplo positivo de tal combinación. El Estado monárquico tiene a menudo un Gobierno aristocrático. Efectivamente: una buena monarquía necesita como representación gubernamental una verdadera aristocracia; debe reunir en torno suyo a los jefes naturales del pueblo y gobernar con el concurso de su saber. La democracia puede sostener medianías en el Gobierno con el apoyo artificial

del sufragio; pero la monarquía no puede descansar en último término sino en la superioridad de la inteligencia: el poder del número y de la fuerza están en contra suya. El Estado aristocrático puede tener a su vez un Gobierno monárquico; y tal es la relación en que quedan generalmente las diversas partes del sistema político al pasar de la forma monárquica a la aristocrática. Puede decirse que esa combinación es casi una necesidad para la existencia y sostenimiento de esta última forma. Un Estado aristocrático con un Gobierno aristocrático, corre siempre el peligro de disolverse; y corre ese peligro, porque el número y la fuerza bruta están contra la aristocracia, y porque ésta no posee sobre las masas la influencia religiosa que la monarquía. Tiene poder intelectual; pero el poder intelectual, reducido a sí solo, conduce al cisma, y el cisma en el cuerpo gobernante destruye la fe y la lealtad de las masas.

Por fin, un Estado democrático puede tener un Gobierno aristocrático; y, a menos de tratarse de una sociedad perfecta o casi perfecta, no veo por qué no ha de ser ese el mejor sistema político para todos los Estados que han llegado a la forma democrática. Es, a lo menos teóricamente, gobierno del pueblo, para el pueblo y por lo mejor del pueblo. El tránsito de la forma aristocrática a la democrática, conduce naturalmente, por el pronto, a esta relación entre el Estado y el Gobierno; pero es muy difícil que tal relación se sostenga. La democracia madura siempre tiende a establecer el Gobierno democrático, y la inmatura a la creación del César, del Bonaparte o del *boss* (1).

---

(1) En los Estados Unidos se llama *boss* (patrono) al jefe

II.—Mi segunda base de clasificación es la consolidación o distribución del poder gubernamental; y la primera diferencia que cabe establecer en su vista, es la que existe entre el sistema *centralizado* y el sistema *dual* de gobierno.

1. Forma centralizada es aquella en que el Estado confiere toda la autoridad gubernamental a un solo organismo. En ese régimen no hay autonomía constitucional ni Gobierno independiente en las localidades: el Gobierno local es tan sólo una agencia que el central establece, modifica o suprime a su albedrío. Semejante forma cuadra, en primer término, a Estados de pequeña o regular extensión y de una población perfectamente homogénea; es decir, á Estados completamente nacionales, donde ha pasado el período de variedad en las concepciones políticas y jurídicas, donde se ha desenvuelto, y reconocido como criterio de verdad, una conciencia común, y donde se forma fácilmente una opinión nacional. La Historia demuestra que todos los Estados tienden más o menos hacia esa forma a medida que se erigen en Estados nacionales. Cuando la han alcanzado naturalmente, sería un retroceso trocarla por el sistema dualista. Pero, aparte de la poca extensión del territorio y de la plenitud de la nacionalidad, hay otras condiciones que exigen esa forma de Gobierno. Un Estado cuya población se compone de nacionalidades distintas y hostiles, necesita adoptarla en mayor o menor grado. En las localidades donde prevalece tal composición étnica, no puede desenvolverse un *consen-*

---

de uno de los *rings* o círculos de *politicians* que explotan la organización y la fuerza de los partidos. Es como un gran cacique, que debe su poder, no al amparo de la burocracia, sino a la sólida disciplina de las huestes.—*(N. del T.)*

sus armónico superior. Hace falta un árbitro gubernamental que esté por cima de las localidades para conservar el equilibrio y prevenir la guerra entre las nacionalidades hostiles. Asimismo, un Estado con una población falta de madurez política e incapaz de *self-government,* tiene que adoptar dicha forma; el sistema dual en tales circunstancias equivaldría al caos y a la disolución. Pero esas dos clases de condiciones deben mirarse como temporales; y, tanto en una como en otra, el tránsito de la forma centralizada a la dual sería testimonio de un progreso en el desarrollo político de la población: la forma dual es entonces el eslabón intermediario entre la centralizacion transitoria y la centralización permanente.

2. El Gobierno dual es la forma en que el Estado distribuye los poderes gubernamentales entre dos clases de organizaciones, tan independientes entre sí, que ninguna de ellas puede destruir la otra, ni limitar sus facultades, ni invadir la esfera que la ha reservado la Constitución. Ambas se hallan completamente sometidas al Estado; ambas pueden ser modificadas o abolidas por él. Pero ninguna es mera agencia de la otra, aunque se concibe que la una pueda emplear a la otra en calidad de agente, como así ocurre a menudo.

El Gobierno dualista admite una subdivisión: puede ser *confederado* y *federal*. En el primero, la esfera del Estado, en cuanto a territorio y población, coincide con la del Gobierno local; en el segundo, con la del Gobierno general. En el sistema confederado hay varios Estados, un número igual de Gobiernos locales y un Gobierno central. En el sistema federal hay un Estado, un Gobierno central y varios Gobiernos locales.

El sistema confederado es manifiestamente una for-

ma transitoria: tiene su puesto en el período de transición de varias soberanías a una sola soberanía sobre los territorios y pueblos combinados.

El sistema federal no es tan claramente transitorio, aunque difícilmente puede considerarse como una forma definitiva. Tiene su puesto natural en Estados de gran territorio, y con una población de regular desarrollo político, considerada en clases o en masa, pero no de una nacionalidad enteramente homogénea en sus diversas secciones. Cuando esas diferencias étnicas hayan desaparecido por completo, puede subsistir algo parecido al sistema federal; pero los Gobiernos locales irán reduciéndose a Cuerpos administrativos y dejando de ser Cuerpos legisladores. Hoy, en efecto, todo el mundo político, así el que posee la forma centralizada como el sometido aún a la federal, parece como si tendiera a este sistema de Gobierno centralizado en legislación y federal en administración. No diré yo que no sea ésta la forma del porvenir, la última, la ideal, al menos para todos los grandes Estados.

La dificultad que ofrece en la práctica la forma federal es la confusión que origina en la conciencia común en cuanto al asiento de la soberanía del Estado. En la confederación sabemos dónde está el Estado, y en la forma centralizada no cabe duda sobre este punto; pero en el sistema federal, la divergencia de pareceres que existe en la materia, origina la más candente de las cuestiones de política práctica: una cuestión que rara vez se resuelve sin efusión de sangre. Creo que la dificultad estriba en la manera que tiene el Estado de distribuir ordinariamente los poderes entre el Gobierno central y los Gobiernos locales. Esa manera es, en resumen, como sigue:

El Estado, el soberano, empieza por limitar las facultades de los dos Gobiernos con relación al individuo: crea el dominio de la inmunidad individual; luego enumera los poderes del Gobierno general, y deja los que quedan, sin especificarlos, a los organismos locales. Esto, a los ojos de muchos, es un resto de soberanía de tales organismos, pero la reflexión y el análisis demuestran claramente que no puede haber tal resto de soberanía; que la soberanía, o es completa o no existe, y que lo que deja el Estado a los organismos locales en esa distribución son residuos de los poderes del Gobierno. No obstante, el hecho de que las Regiones autónomas pueden organizarse como Cuerpos casi constituyentes, y crear otros organismos representativos de las mismas, y conferirles el ejercicio inmediato de las facultades gubernamentales que el Estado las deja, y prohibir a sus agentes el ejercicio de algunas de esas facultades, todo eso aumenta en gran manera la confusión que existe en el asunto. Parece como si esos Cuerpos casi constituyentes tuviesen algo más que un residuo de facultades gubernamentales, puesto que no las ejercen por sí mismos de un modo inmediato. Ese algo más suele considerarse como una parte de la soberanía, por lo menos, y se necesita una reflexión superior a la ordinaria para reconocer que la soberanía no puede estar en parte aquí y en parte allí, sino que es una, indivisa e indivisible.

Si el Estado fijase en la Constitución toda la esfera de la inmunidad del individuo frente al Gobierno central y a los locales, y construyese en sus pormenores la organización del Gobierno local lo mismo que la del Gobierno general, esa dificultad desaparecería en gran parte. Pero mientras se siga observando el método en

uso, se necesitará un gran esfuerzo de inteligencia para comprender su verdadera significación.

La segunda diferencia que cabe establecer, con arreglo a mi segunda base de clasificación, es la que existe entre el Gobierno que llamaré *consolidado* y el que denominaré *coordinado*.

3. La primera forma es aquella en que el Estado confía todo el poder gubernamental a un solo Cuerpo. Si este Cuerpo es una sola persona natural, entonces el Gobierno es monárquico. Si se compone de cierto número de personas naturales, el Gobierno es aristocrático o democrático, según es menor o mayor el número de personas a quienes el Estado declara elegibles para tener voz y voto en el Cuerpo gobernante.

4. Gobierno coordinado es aquel en que se distribuyen los poderes gubernamentales, según su naturaleza, entre varios departamentos o cuerpos, creados todos por el Estado en la Constitución, e independientes, por lo mismo, unos de otros, pero coordinados entre sí. En el Gobierno consolidado el Cuerpo único necesita crear agencias correspondientes a las funciones que ha de ejercer, y gobierna mediante las mismas; pero estas últimas dependen en absoluto de su voluntad, así por lo que atañe a sus facultades, como por lo que toca a su existencia. En la forma coordinada, cada uno de los departamentos creados por el Estado tiene una existencia independiente frente a todos los demás, y la Constitución le dota, o debe dotarle, de los medios necesarios para mantener su propia existencia y sus poderes contra los posibles ataques de los otros.

El Gobierno consolidado es la forma ideal para la condición perfecta de la sociedad humana; mas para

cualquier otra condición, conduce, a la corta o a la larga, a un Gobierno rudo y arbitrario.

El Gobierno coordinado es ahora la forma casi universal en los grandes Estados del mundo. Es el más favorable para el seguro y natural desarrollo de una sociedad política ya avanzada, aunque imperfecta aún. Tiende a emancipar al Gobierno de toda parcialidad, radicalismo y exclusivismo. Subsistirá indudablemente hasta donde el pensamiento humano pueda penetrar en el porvenir.

III.—Mi tercera base de distinción es el título en cuya virtud se posee el poder. Según este principio, el Gobierno es *hereditario* o *electivo*.

1. Hereditaria es la forma en que el Estado confiere los poderes del Gobierno a una persona o una organización u organizaciones compuestas de personas que tienen ciertas relaciones de familia con sus inmediatos predecesores. El Estado determina en la ley fundamental cuál ha de ser esa relación. Cuatro soluciones generales del problema hallamos en la práctica: antigüedad, antigüedad en la línea masculina, primogenitura y primogenitura en la línea masculina.

Según el primer principio, es sucesor del difunto el miembro de más edad de la familia, sin consideración al sexo.

Según el segundo principio, el sucesor del difunto es el varón mayor de la familia.

Según el tercero, lo es el descendiente inmediato de más edad; o, si el muerto no tuviese ninguno, el de su ascendiente más próximo; y si cualquiera de estos sucesores hubiese fallecido dejando descendientes, el mayor de estos descendientes, etc.

La ley en el cuarto caso es la misma que en el terce-

ro, pero excluyendo a las hembras de la sucesión y de la transmisión de la sucesión.

La práctica ofrece algunas modificaciones de estas cuatro reglas principales.

La más importante es la preferencia dada a los varones sobre las hembras dentro del mismo grado de parentesco, pero no si el parentesco de los varones con el último que ejerció el poder es más remoto. Es el principio inglés para la transmisión de la corona, como veremos más adelante.

Otra variante es la que permite al poseedor del poder designar el miembro de la familia que ha de sucederle. Esta regla, cuando se aplica de un modo reflexivo y discreto, tiene la ventaja de facilitar la sucesión de los más capaces; pero se presta a grandes abusos, y por lo común sólo rige en sistemas arbitrarios y despóticos.

De todas estas formas de transmisión hereditaria, la más ventajosa es la primogenitura en la línea masculina. Es la que mejor se aviene con los demás principios de los sistemas políticos modernos. No contiene ningún elemento de arbitrariedad personal, y tiende a utilizar en el poder la capacidad máxima de la familia.

2. Gobierno electivo es aquel en que la persona o personas que han de ejercer los poderes gubernamentales son designadas por los votos de otras personas a quienes el Estado otorga ese derecho, y poseen los poderes así conferidos por un plazo determinado y con ciertas condiciones.

La elección puede ser directa o indirecta; es decir, los electores pueden votar inmediatamente por la persona que ha de tener el poder, o por otra u otras personas que elegirán a la que ha de tener el poder.

La elección puede ser también por circunscripciones

o por distritos; es decir, cada elector puede votar por cierto número de personas o por una sola persona, que representan respectivamente una división más o menos extensa del territorio y de la población.

La elección puede ser por voto singular o acumulado; es decir, cuando la elección se hace por circunscripciones, cada elector puede emitir su voto a favor de tantas personas como tenga derecho a elegir la división en el cuerpo gubernamental particular, o puede distribuir entre menos personas un número de votos igual al de individuos que tiene derecho a elegir la división, o puede conceder todo ese número a una sola persona.

No es este lugar a propósito para discutir los méritos de esos varios procedimientos de elección. Volveré sobre este punto brevemente cuando examine las disposiciones del Derecho constitucional referentes al mismo.

IV.—Mi cuarta y última base de clasificación es la relación del Poder legislativo con el ejecutivo.

Según ella, el Gobierno es *presidencial* o *parlamentario*.

1. Gobierno presidencial es aquel en que el Estado, el soberano, hace al Poder ejecutivo independiente del legislativo en cuanto a la organización y a la función, y le da medios suficientes para impedir las intrusiones del segundo en la esfera que el Estado mismo le asigna a él. Caben diversos grados en esa independencia del Poder ejecutivo. Puede éste ser independiente sólo en la esfera política, lo cual quiere decir que ni el jefe ni sus agentes son responsables de su gestión ante los Cuerpos legisladores. Puede ser independiente del todo, lo cual significa que los Cuerpos legisladores no pueden acusarle siquiera por la comisión de delitos. Puede ser

independiente, excepto en el caso de cometer algún crimen particular de los más graves, como, por ejemplo, el de alta traición. Puede poseer un *veto* absoluto contra los actos del Poder legislativo, o un *veto* suspensivo, o un *veto* que deba ceder ante un aumento de mayoría. Por ahora no nos detendremos en esos diversos grados de independencia. Lo esencial es que la posesión del Poder no dependa de las Cámaras, y que el ejecutivo tenga medios de defender sus prerrogativas, en todo o en parte, contra las intrusiones del legislativo.

Es esta una forma de gobierno sumamente práctica. En primer término, es conservadora: echa el peso de la responsabilidad sobre uno solo, y no hay nada como eso para garantizar la circunspección, la reflexión y la atención imparcial a todos los intereses. En segundo término, es eficaz: una persona se entiende fácilmente consigo misma mientras que media docena andarán porfiando por cuestiones de prelación o de procedimiento. En tercer término, es poderosa: un jefe mediano vale más que dos buenos, según la *bon mot,* frecuentemente citada, de uno de los jefes más poderosos que el mundo ha conocido. Una sola persona no se ve entorpecida por una división de pareceres y una divergencia de opiniones. Puede oir a muchos consejeros, y éstos pueden ayudarle a adoptar una determinación; pero esa determinación no requiere el acuerdo de diversas voluntades, y, una vez adoptada, debe ser obedecida.

Cabe muy bien que la independencia del Poder ejecutivo acarree un conflicto entre él y las Cámaras, como ocurrirá si aquél opone su *veto* a un acto de las segundas, y ellas se niegan a aprobar los impuestos

mientras el *veto* no se retire. Pero el Estado puede reducir al mínimum ese peligro, prescribiendo en la Constitución que las cuestiones de impuestos se separen de todas las demás, y facultando al Poder ejecutivo para llevar a efecto las leyes mediante sus propias disposiciones, si el legislativo dejase de dictar las medidas necesarias para su ejecución. Así, esta objeción contra la forma presidencial no es de gran peso para contrarrestar sus ventajas.

Las ventajas son manifiestas, sobre todo en aquellos Estados donde reina una gran variedad de opiniones y de intereses, o donde el Poder gubernamental se halla repartido entre dos o más organizaciones independientes, o donde es una necesidad primordial la defensa contra la invasión extranjera. Cuando se reúnen *todas* estas circunstancias, cualquier otra forma que no sea un fuerte Gobierno presidencial está condenada irremisiblemente a un pronto y lastimoso fracaso.

2. La forma parlamentaria es aquella en que el Estado confiere al Poder legislativo una intervención completa en la Administración. En esta forma, la posesión del Poder ejecutivo real (aunque no quizá nominal) depende del Poder legislativo, y el primero no puede ejercer ninguna prerrogativa sin la aprobación del segundo.

Tal es el principio, en términos generales; pero, reflexionando un poco, se reconoce que en la práctica es menester una determinación mayor, una segunda diferenciación, por decirlo así. En efecto; las más de las veces el Poder legislativo se compone de dos Cámaras; y el concurso de esos dos Cuerpos independientes, ventajoso para legislar, es intolerable para administrar. Por eso la intervención del Poder legislativo en la Adminis-

tración pública la ejerce en la práctica una de las Cámaras, y recae naturalmente en aquella que, por la ley o la costumbre, tiene más facultades en materia de recursos.

En algunos sentidos y en determinadas condiciones, el régimen parlamentario es un sistema admirable. Su mayor excelencia consiste en que mantiene la armonía entre las diferentes ramas del Gobierno; mas, paraconseguir este resultado, sacrifica completamente la independencia del Poder ejecutivo, y anula en la práctica la de una de las Cámaras del legislativo. Se facilita así relativamente la legislación, pero con mengua de la fijeza y estabilidad de la Administración. Otra gran ventaja que ofrece este sistema es la mejor información del Poder legislativo sobre todos los asuntos que ha de regular, por el hecho de estar presentes y tener voz en las Cámaras los jefes de la Administración. Las leyes no se inician ni se hacen, como en el otro sistema, por los jefes de medio centenar de Comisiones legislativas, es decir, por hombres sin experiencia generalmente, y a menudo visionarios. Para algunos hay un inconveniente que contrarresta en cierto modo esa ventaja, y es la indebida influencia que alcanza así la Administración sobre el Poder legislativo. Esta reflexión tendría más fuerza si el Poder ejecutivo fuese independiente en la forma parlamentaria; pero como de hecho no es sino el gran Comité del partido que domina en las Cámaras o en aquella que interviene en la Administración, puede prescindirse de este punto al estimar el valor del sistema.

Sin embargo, la forma parlamentaria no es adecuada ni posible para toda clase de hombres. Su éxito depende de condiciones peculiares y raras. Yo no conci-

bo su aplicación más que en dos fases del desarrollo de la sociedad política.

Una sería la perfecta constitución social, en que todos los individuos del Estado poseyesen una alta cultura y obrasen de una manera desinteresada por puro espíritu de justicia. En tal sociedad es de suponer que siempre serían elegidos los mejores para ejercer los poderes del Gobierno, y que, siendo tan buenos todos, los mejores no necesitarían trabas ni garantías artificiales para no incurrir en errores o injusticias. Semejante sociedad perfecta no ha existido nunca, no existe ahora, ni existirá en un porvenir próximo. Al presente no podemos construir nuestro Derecho constitucional partiendo de tal hipótesis. Si esa fuese la única condición en que pudiese existir el Gobierno parlamentario, tal régimen debería mirarse como un ideal para un porvenir remoto, y sería inútil insistir en su examen.

Pero en la evolución del Estado hay otra fase en que la forma parlamentaria aparece naturalmente y puede dar resultados satisfactorios. Es la fase en que el sistema político consta de estas tres instituciones dominantes: 1.ª, un Trono; —es decir, una jefatura ejecutiva hereditaria, que tenga en reserva poderes preeminentes, y que cuente con la sincera devoción y lealtad de las masas—; 2.ª, una Iglesia oficial bajo la jefatura de la Corona, con cuyo concurso pueda conservarse la moralidad de las masas y perpetuarse su adhesión al Trono—; 3.ª, un sufragio restringido, que dé la dirección de la política a las clases inteligentes, conservadoras y moderadas. Basta ver funcionar el Gobierno parlamentario para comprender al punto la exigencia de esas instituciones en esas relaciones. ¿Cómo pueden gobernar con vigor y fortuna los directores de la mayoría de

las Cámaras ó de una de las Cámaras, si la mayoría que los apoya no es estable y resuelta, y la oposición benévola y paciente? Y en el estado actual de la cultura del pueblo, aun en los países más avanzados, ¿cómo conseguir esas cualidades en una Cámara cuyos miembros son elegidos por sufragio universal o muy extenso? La experiencia enseña que tal Cámara tiende a ser indómita, impaciente y precipitada. Y si, al revés, es elegida por sufragio restringido, ¿cómo puede gobernar a la gran masa de los excluídos de ese derecho sino mediante la monarquía con su legitimidad prehistórica? ¿Y cómo es posible mantener el prestigio del principio legitimista sino mediante el influjo de una religión leal a la Corona y dotada de ascendiente sobre la conciencia popular? En fin, ¿cómo cabe que gobiernen los jefes de la mayoría legislativa, si el que ciñe la Corona puede poner en acción sus prerrogativas latentes para intervenir en todos sus movimientos o negar su sanción a todos sus actos? Me parece indiscutible que, en cualquier fase del desarrollo político distante de la perfecta, esas son las condiciones y relaciones esenciales para que funcione con éxito el régimen parlamentario. Todo cambio considerable de las mismas mermará indudablemente su utilidad y pondrá en peligro su existencia.

CAPITULO II

Aplicación de la clasificación.

Sometamos ahora el Derecho constitucional de los Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Francia, a las bases de clasificación sentadas en el capítulo precedente, y veamos si podemos determinar de ese modo la forma general de Gobierno que impera en cada uno de esos países.

I.—FORMA DE GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS

1. Es, en lo esencial, *representatativa:* la organización del Estado se diferencia, en el fondo, de la organización del Gobierno. Verdad es que hasta cierto punto se utiliza el mismo personal en ambos casos (1), pero es bajo diversas formas de combinación. En el primer libro de esta parte (tomo I, págs. 174 y siguientes) he demostrado ya que la organización del Estado en nuestro sistema político dista mucho de ser perfecta ni aun satisfactoria, pero lo es lo bastante para que pueda sostenerse que el Estado y el Gobierno no son idénticos: que el Gobierno es representativo. Y es Gobierno re-

---

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 5.º

presentativo *limitado* —aserto que no necesita demostrarse, porque de sobra lo demuestra la más ligera lectura del texto de la Constitución—. Finalmente, es Gobierno representativo *democrático:* la elegibilidad para la Presidencia y para el mandato legislativo sólo se halla limitada por la ciudadanía, la edad y la residencia (1); y la ciudadanía no es privilegio de ninguna clase (2), la edad requerida es baja, y la adquisición de residencia no está sometida a trabas artificiales.

2. El Gobierno de los Estados Unidos es *federal*. Y no quiero decir con esto que lo sea el central tan sólo; porque, aunque el calificativo suele aplicarse a él, es, en mi sentir, por considerarle equivocadamente como Gobierno de un Estado federal, y creo haber demostrado que no existe tal cosa; que, en lo que se llama comúnmente el sistema federal, lo que hay es un Estado que emplea en la obra del gobierno dos organizaciones separadas e independientes. Quiero, pues, decir que es federal el sistema gubernamental entero, y que el Gobierno central es una de las dos organizaciones gubernamentales empleadas por el Estado.

El Gobierno de los Estados Unidos es *coordinado*. La Constitución establece un Poder legislativo, un Poder ejecutivo y un Poder judicial; distribuye entre ellos las facultades gubernamentales (3), y preceptúa que los Gobiernos locales tengan una forma correspondiente (4).

3. El Gobierno de los Estados Unidos es *electivo*. La Ley fundamental prescribe la elección para los miem-

---

(1) Const., art. 1.°, sec. 2, § 2; art. 1.°, sec. 3, § 3; art. 2.°, sec. 1, § 4.

(2) Enmiendas a la Constitución, art. 14, sec. 1.

(3) Const., artículos 1.°, 2.° y 3.°

(4) *Ibid.*, art. 4.°, sec. 4.

bros de los Cuerpos legisladores (1) y para el jefe ejecutivo del Gobierno central (2), y dispone que se mantenga la forma correspondiente en los Gobiernos locales (3). Aunque los departamentos políticos nombran los subordinados del jefe del Poder ejecutivo y los miembros del Poder judicial, no es esta una excepción de la forma electiva. Lo que ocurre es que las designaciones para esos puestos distan uno o más grados del procedimiento inmediato de elección; pero el análisis demuestra que su origen es la elección.

4. El Gobierno de los Estados Unidos es *presidencial*. La posesión de la jefatura ejecutiva es, por lo común, independiente en su origen y en su término del Poder legislativo (4). Sólo cuando falla una elección regular, puede intervenir una de las Cámaras; e interviene entonces, no como tal Cámara legislativa, sino como colegio central de electores (5), y sólo por un proceso a consecuencia de grandes crímenes, pueden lograr las Cámaras la destitución del Presidente (6). Pero estas atribuciones del Poder legislativo deben mirarse como excepcionales. La regla constitucional ordinaria es la completa independencia de la posesión del Poder ejecutivo. Cierto que las Cámaras, si quisieran, podrían aprovecharse de los defectos de que adolece el sistema de elección presidencial, y decidir que no había habido elección en la forma ordinaria, asegurando de esa suerte a la Cámara de representantes la facultad de elegir;

(1) Const., art. 1.°, secs. 2 y 3.
(2) *Ibid.*, art. 2.°, sec. 1, § 2; enmienda XII.
(3) *Ibid.*, art. 4.°, sec. 4.
(4) *Ibid.*, art. 2.°, sec. 1.ª § 2, enmienda XII; art. 2.°, sección 1.ª, § 1.
(5) *Ibid.*, enmienda XII.
(6) *Ibid.*, art. 2.°, sec. 4.

pero no es de suponer que los dos Cuerpos colegisladores conspirasen de ese modo contra el designio de la Constitución. Ni tampoco es de presumir que se pusiesen de acuerdo para deponer a un Presidente que les desagradase, so pretexto de que había cometido un crimen. Esas disposiciones de la Constitución miran a circunstancias extraordinarias, y es de creer que no se recurrirá a ellas sino en caso de suprema necesidad y con sincero espíritu patriótico.

El jefe ejecutivo del Gobierno es completamente independiente del Poder legislativo en lo que atañe a su política. Los miembros de su Consejo o Gabinete son agentes suyos, y sólo ante él responden de su gestión gubernamental. El fracaso de un proyecto presentado a las Cámaras por el Presidente o sus consejeros, o un voto de censura contra el primero o los segundos, no trae aparejada la dimisión del uno o de los otros. Nada semejante prescribe ni insinúa de la manera más remota la Constitución. La independencia política del Poder ejecutivo frente al legislativo es completa.

Por fin, la Constitución da al jefe ejecutivo del Gobierno el poder de defender sus prerrogativas contra todo ataque de las Cámaras. Es verdad que su *veto* no es absoluto, por una parte, ni limitado, por otra, a las disposiciones que afectan a la prerrogativa ejecutiva (1), pero se exige una mayoría tan alta para invalidarle, que la defensa es prácticamente completa. Cuando pueda reunirse tal mayoría, cabrá presumir que el jefe ejecutivo se ha equivocado al pretender que la disposición atacaba su prerrogativa constitucional. Debe advertirse a la vez que, siendo ilimitada la esfera del

(1) Const., art. 1.°, sec. 7, §§ 2 y 3.

veto, el jefe ejecutivo puede oponerse, y con probabilidades de triunfo, a toda medida de Derecho administrativo que considere anticonstitucional, o inútil, o impracticable, afecte o no a sus prerrogativas. Esto basta para asegurar su independencia. Pero el *veto* presidencial no se limita, en la teoría ni en la práctica, a los casos anteriores, sino que a él somete la Constitución de un modo expreso todo acto del Poder legislativo que exija el concurso de las dos Cámaras (1). Un Presidente discreto y circunspecto economizará el uso de tal poder contra disposiciones que no infrinjan sus prerrogativas ni afecten a los recursos de la Administración pública, pero ninguna traba constitucional le impide prodigarle. Es cosa que se deja enteramente a su juicio y discreción.

Es difícil hallar una palabra o una frase concisa para definir esta forma de Gobierno representativa, limitada, federal, coordinada, electiva y presidencial. La representación, la limitación, la distribución de facultades entre Poderes independientes, la coordinación de los Poderes y la elección, deben mirarse como elementos esenciales de lo que se denomina la forma republicana de Gobierno. Cuando se reúnen en un Estado democrático, constituyen, en mi sentir, la forma republicana. Sustituyendo, pues, dichos términos por este último tendremos, a mi juicio, la expresión más concisa de tal Gobierno, a saber: república federal presidencial. Es una forma completamente homogénea: todos sus elementos pertenecen a un mismo y único sistema político: al sistema de la soberanía popular. No es, pues, de temer en el porvenir ningún conflicto serio entre las partes que le componen.

(1) Const., art. 1.°, sec. 7, §§ 2 y 3.

II.—FORMA DE GOBIERNO DE FRANCIA

1. Este Gobierno es *representativo*. El Estado se halla organizado en la Constitución como una Asamblea Nacional, separada del Gobierno, y superior a él (1). Cierto que el personal de esa Asamblea es el mismo de las Cámaras legislativas, pero forma entonces un cuerpo enteramente distinto de estas últimas, un cuerpo que posee el poder soberano sobre las Cámaras y sobre todo el Gobierno.

El Gobierno francés es, además, prácticamente *ilimitado*. La Constitución no garantiza al individuo una sola inmunidad frente a las atribuciones gubernamentales, no impone expresamente un solo límite a las facultades del Gobierno. Sólo hay una limitación implícita: que el Gobierno no puede reformar la Constitución; pero como pueden hacerlo los Cuerpos legisladores transformándose en Asamblea Nacional (2), esa limitación implícita es vana. Finalmente, el Gobierno francés es *democrático*. La elegibilidad para la presidencia y para el mandato legislativo no depende más que de la edad y del goce de los derechos civiles y políticos (3). La edad exigida es moderada; el sufragio es el que se considera generalmente como universal (4), y la ciudadanía no está sujeta a limitaciones artificiales.

2. El Gobierno francés es *centralizado*. No hay en

(1) Ley constitucional relativa a la organización de los poderes públicos, 25 de Febrero de 1875, art. 8.°

(2) *Ibidem*.

(3) Ley de 9 de Diciembre de 1884, art. 4.°; ley Electoral política de 30 de Noviembre de 1875, art. 6.°

(4) Ley constitucional relativa a la organización, etc., artículo 1.°, § 2.

la Constitución vestigios de un reparto de atribuciones entre un Gobierno central y Gobiernos locales, es decir: el Estado no ha hecho semejante distribución. Cualquier autonomía local que pueda existir debe su existencia a leyes ordinarias, y el Gobierno central puede modificarla o suprimirla. La centralización es absoluta en principio, y puede serlo en la práctica a voluntad del Gobierno. Este, no obstante, es Gobierno *coordinado:* la Constitución establece un Poder legislativo y un Poder ejecutivo; traza la línea divisoria entre sus funciones, y prescribe los principios de su correlación.

3. El Gobierno francés es *electivo*. Los miembros de la Cámara baja son elegidos por sufragio universal directamente (1); los del Senado, indirectamente (2); unos y otros, reunidos en Asamblea Nacional, eligen el Presidente de la República (3), y éste nombra todos los funcionarios judiciales, administrativos y militares (4). En este respecto, el sistema francés es enteramente uniforme y consecuente.

4. El Gobierno francés es *parlamentario*. La Constitución confiere la elección presidencial a la Asamblea formada por las dos Cámaras (5). Estas, en concepto de acusador la una, y de tribunal la otra, pueden también deponer al Presidente por causa de alta traición (6).

(1) Ley electoral política, 30 de Noviembre de 1875, artículo 1.º

(2) Ley de 9 de Diciembre de 1884, art. 6.º

(3) Ley constitucional relativa a la organización de los poderes públicos, 25 de Febrero de 1875, art. 2.º

(4) *Ibid.*, art. 3.º, § 4.

(5) *Ibid.*, art. 2.º

(6) Ley constitucional relativa a la organización, etc., 25 de Febrero de 1875, art. 6.º, § 2. Ley constitucional sobre las relaciones de los poderes públicos, 16 de Julio de 1875, artículo 12, § 1.

Pero el Presidente de la República no es políticamente responsable ante el Poder legislativo: no es obligado que esté personalmente de acuerdo con la mayoría parlamentaria. La Constitución, sin embargo, crea un Ministerio responsable, y exige que todo acto presidencial sea refrendado por un ministro (1). Así, el Poder ejecutivo se halla realmente en manos del Ministerio, no por determinación del Presidente, sino por disposición constitucional. Además el Presidente de la República no tiene *veto* con que defender su Ministerio, ni aun sus propias prerrogativas, contra la mayoría parlamentaria. Puede pedir que se delibere nuevamente sobre una medida; pero si vuelve a aprobarla la mayoría absoluta, tiene que ceder (2). He ahí un verdadero Gobierno parlamentario. Con todo, las disposiciones constitucionales relativas a este punto encierran una dificultad práctica, al declarar la responsabilidad política del Ministerio ante los *dos* Cuerpos Colegisladores. Ya he demostrado que eso puede ser imposible; lo será siempre que pertenezcan a distintos campos políticos las mayorías de los Cuerpos, y es precisamente lo que ha ocurrido en la práctica del sistema francés. De aquí que la responsabilidad política ante las dos Cámaras, preceptuada por la Constitución, haya venido a reducirse de hecho, merced a la fuerza inevitable de las cosas, a una responsabilidad política ante la Cámara de los Diputados, ante la Cámara baja del Poder legislativo. No se ha conseguido esto sin la más empeñada lucha entre los tres factores interesados en la cues-

(1) Ley constitucional relativa a la organización, etc., artículo 6.° § 1; art. 3.°, § 6.

(2) Ley constitucional sobre las relaciones de los poderes públicos, 16 de Julio de 1875, art. 7.° § 2.

tión, a saber: el Presidente, el Senado y la Cámara de Diputados. Un resumen de la historia de esa lucha puede ayudarnos a comprender la situación actual. El primer Presidente, dentro del régimen que impera, el mariscal Mac-Mahon, fue elegido por la Asamblea Constituyente *antes* de ponerse en vigor la obra de esta última y por un plazo de siete años, a partir de Mayo de 1873; y la Constitución, subsiguientemente formada, no sólo contiene una ratificación expresa de este acto, sino que dispuso que, durante la presidencia del mariscal no podrían revisarse las leyes constitucionales a no ser por su iniciativa. La mayoría de la Asamblea Constituyente pertenecía a los partidos monárquicos, y el Ministerio de Mac-Mahon se hallaba presidido por el duque de Broglie, un legitimista. Pero los republicanos conquistaron casi todos los puestos que, por muerte o renuncia, quedaron vacantes en la Asamblea desde mediados de 1873, y en 1876 estaban en mayoría. Al punto votaron la disolución de la Constituyente y la reunión de las primeras Cámaras legislativas según la Constitución nueva, es decir: acordaron poner en vigor la Constitución. A la primera Cámara de Diputados fué una mayoría republicana, pero la mayoría del Senado era monárquica. Mac-Mahon, contra todas sus inclinaciones, tuvo que desprenderse de Broglie y formar un Ministerio de republicanos, primero bajo la presidencia de Dufaure, y después bajo la de Simón; es decir, el Presidente aceptó la teoría de que los ministros deben hallarse en acuerdo político con la mayoría de la Cámara de Diputados y dimitir cuando pierden su apoyo. Dada la composición que por entonces tenían las dos Cámaras, ese hecho fue un gran triunfo para los republicanos; pero suscitó a la vez el pro-

blema de las atribuciones respectivas de ambos Cuerpos legislativos con respecto a la Administración. El Senado negaba enérgicamente que la intervención de esta última correspondiera de un modo exclusivo a la Cámara de Diputados, y afirmaba que él poseía en este respecto atribuciones idénticas. Indudablemente, diga lo que quiera la ciencia política sobre la imposibilidad práctica de esa doble responsabilidad, el Derecho constitucional francés justificaba las reivindicaciones del Senado. El mariscal Mac-Mahon se aprovechó de las circunstancias para volver a llamar a Broglie en Mayo de 1877. La Cámara de Diputados aprobó acto continuo un voto de desconfianza. El Presidente suspendió entonces las sesiones durante un mes, como era su derecho, según la letra de la Constitución. Al reanudarse aquéllas, pidió el consentimiento de la Cámara alta para disolver la de Diputados; le obtuvo y señaló como fecha para las nuevas elecciones el 14 de Octubre. Su política y la de sus amigos era tomarse el mayor tiempo posible para proveer los cargos públicos en monárquicos e intervenir así en las elecciones. Con gran sorpresa y decepción suya, los republicanos vencieron en la desigual contienda y tuvieron mayoría en la nueva Cámara. El Presidente y el duque de Broglie pretendieron ahora gobernar con el apoyo del Senado; pero los orleanistas que había en ese Cuerpo les negaron su concurso, y el Duque tuvo que resignar. El Presidente nombró entonces un Ministerio, presidido por el general Rochebouët y compuesto de miembros extraños a las dos Cámaras. Los diputados resolvieron no darse por enterados de sus actos ni de su existencia, y aplazaron la votación del presupuesto. El mariscal Mac-Mahon se vió en la alternativa de someterse o recurrir

al golpe de Estado. Después de mucho vacilar y de no pocas intrigas, se decidió por fin a ceder. El 13 de Diciembre de 1877 llamó al republicano Dufaure a la presidencia del Ministerio, y le dió plenas atribuciones para gobernar con la mayoría de la Cámara de Diputados. Ese fue el momento decisivo en el desarrollo de la Constitución francesa. Por virtud de tales sucesos quedó reconocida la subordinación de todas las ramas del Gobierno a la Cámara de Diputados. La subordinación se ha hecho efectiva de una manera rápida y radical. A principios de 1879 se renovó parcialmente el Senado, según lo prescrito por la Constitución, y los republicanos tuvieron también mayoría en ese Cuerpo. Ahora el Presidente de la República perdió toda esperanza de provocar una reacción; en 30 de Enero de 1879 presentó su renuncia, y fue elegido para sucederle el republicano Grévy. Éste no discutió nunca la supremacía de la Cámara de Diputados sobre la Administración. Formó siempre su Ministerio de la mayoría de esa Cámara, y le sustituyó cuando esa mayoría le fue hostil. Por último, la Cámara de Diputados afirmó y ejerció la facultad de obligar a dimitir al Presidente, declarando que no apoyaría a ningún ministro nombrado por él.

El sistema francés realiza plenamente en la práctica la teoría del Gobierno parlamentario. No se discute ya que la Administración debe hallarse en armonía política con la Cámara baja, sea el que quiera el color político de la mayoría de la Cámara alta (1).

(1) La dimisión reciente de M. Tirard y sus colegas por la falta de apoyo del Senado está de acuerdo, sin duda, con las exigencias de la Constitución, pero no con la sana ciencia política, ni con los precedentes de la práctica francesa.

Aquí es más difícil aún que en el caso de los Estados Unidos definir precisamente la forma de este Gobierno representativo, ilimitado, democrático, centralizado, coordinado, electivo y parlamentario. La representación, la elegibilidad general, la elección y la distribución de poderes son, como hemos visto, partes integrantes de la forma republicana. Pero la falta de límites, según el criterio americano, es la negación del republicanismo. La ciencia política americana no puede mirar como republicano un Gobierno, frente a cuyos poderes no establece la Constitución un dominio de inmunidad individual. Si es forzoso servirse de la palabra república para caracterizar la forma francesa, tal forma debería calificarse de República ilimitada, centralizada y parlamentaria. Si en el terreno de la ciencia política no significa esto el despotismo de la Cámara baja, confieso que no sé lo que significa.

III.—FORMA DEL GOBIERNO IMPERIAL ALEMÁN

1. El Gobierno alemán es *representativo*. Verdad es que el personal de la organización del Estado es el mismo de las Cámaras. Verdad es también que el Estado sigue el mismo sistema de procedimientos que el Poder legislativo. La única diferencia entre las disposiciones del uno y del otro, está en la mayoría necesaria para su validez (1). Todo esto es muy confuso, como ya expuse, pero basta para excluir al Gobierno alemán de la categoría de los Gobiernos inmediatos, es decir, de los sistemas en que el Estado y el Gobierno son idénticos.

---

(1) Constitución imperial, art. 78.

El Gobierno alemán es justamente *limitado*. La Constitución consagra una esfera de inmunidad individual, y luego enumera las facultades que puede ejercer el Gobierno (1); y el principio de interpretación adoptado en la práctica, es que lo que no se le otorga explícita e implícitamente se le niega (2).

Por fin, el Gobierno alemán es, en parte, *democrático*, y en parte, *monárquico*. La Constitución no establece condición ninguna para poder ser elegido miembro de cualquiera de las Cámaras; y la legislación sobre este punto sólo exige una edad regular, la ciudadanía, el pleno goce de los derechos civiles y una corta residencia, para formar parte de la Cámara baja, y para los miembros de la Cámara alta no pide requisito ninguno (3). En cambio, sólo una persona de todo el Imperio es elegible para la Presidencia: el Rey de Prusia (4).

2. El Gobierno de Alemania es *federal*. Esta proposición debe entenderse de la misma manera que al hablar de los Estados Unidos; significa, pues, que todo el sistema gubernamental de Alemania se compone de dos partes separadas e independientes en el fondo: el Gobierno central imperial y las Regiones; que la Constitución asigna a cada una de esas partes una esfera propia; que la esfera del Gobierno central se halla determinada en la Constitución, y las facultades no incluídas en la misma son las que se reservan

(1) Constitución imperial, artículos 3.°, 4.°, 11 y 35.

(2) Schulze, *Lehrbuch des deustchen Staatsrechts*, lib. II, pág. 12.

(3) *Boletín Legislativo de la Confederación*, 1869, pág. 145. —Constitución imperial, art. 20.

(4) Constitución imperial, art. 11.

a las Regiones; en fin, que ninguno de los Gobiernos puede mirarse originaria y esencialmente como una agencia del otro, ni destruirle, por lo mismo, legalmente.

El Gobierno alemán conserva muchos elementos de sistema confederado, lo cual se debe a que el Estado alemán no ha recibido en la Constitución una organización satisfactoria y plenamente soberana. La Constitución no responde por completo a las condiciones actuales. De hecho, los poderes de las Regiones son aquí mucho más limitados que en los Estados Unidos; las Cámaras de las mismas se acercan más a la condición de Consejos administrativos que las de las Regiones americanas, y las facultades que la Constitución confiere al Gobierno central son más numerosas y más amplias que las conferidas al Gobierno correspondiente de nuestro país. Pero la organización del Estado en nuestro régimen es más completa y poderosa, y lo mismo ocurre con la del sistema del Gobierno central. En Alemania, como hemos visto, se sustraen muchas cosas del poder del Estado dentro de su organización constitucional ordinaria; y, como veremos, en lo que toca a la ejecución de las leyes imperiales, el Gobierno central depende en gran medida de las Regiones. Con todo, en mi sentir, debe admitirse que la organización gubernamental de Alemania ha traspasado la línea divisoria entre el *confederatismo* y el federalismo. Ahora es, en substancia, una forma federal; mas para que este cambio pueda expresarse clara y lógicamente en la Constitución, tienen que desaparecer todavía algunos restos del antiguo sistema de 1815 a 1866.

El Gobierno imperial en Alemania es *coordinado*. La Constitución crea un Poder legislativo y un Poder eje-

cutivo, distribuye entre ellos las funciones y determina los principios de su correlación (1).

3. El Gobierno alemán es, en parte, *electivo*, y en parte, *hereditario*. La Constitución prescribe la elección para los miembros de la Cámara baja (2), y el derecho hereditario para la dignidad imperial (3) (esto último, se entiende, mientras subsista ese derecho para la transmisión de la Corona de Prusia). Por lo que toca a los miembros de la Cámara alta, si así puede llamarse al Consejo Federal, su mandato depende de la voluntad de los Príncipes de las veintidós Regiones en que prevalece el principio hereditario para la jefatura ejecutiva y de los Senados de las tres ciudades (4). El Consejo Federal, según la Constitución, se compone de los representantes de esos varios personajes y Cuerpos, y cada uno de estos personajes y Cuerpos puede seguir en la designación el procedimiento que mejor le parezca. Naturalmente, los jefes hereditarios nombran los representantes, y los Senados los eligen. No rige, pues, un principio exclusivo para la formación del Consejo Federal. Por último, los funcionarios del Imperio, así civiles como militares, son nombrados por el Emperador (5). De modo que, atendiendo a los títulos en cuya virtud se reciben y desempeñan los cargos, el sistema no es simple, sino mixto, y el Gobierno no puede clasificarse dentro de una forma determinada.

4. El Gobierno imperial germánico es *presidencial*. El Emperador es enteramente independiente del Poder

(1) Constitución imperial, artículos 4-18, 20-32.
(2) *Ibid.*, art. 20.
(3) *Ibid.*, art. 11.
(4) *Ibid.*, art. 6.°
(5) *Ibid.*, art. 18.

legislativo en lo que atañe al origen y al término de sus funciones (1). No existe Ministerio responsable ante las Cámaras. La Ley fundamental confiere al Emperador una esfera de prerrogativa independiente, y le da medios de defenderla contra las intrusiones del Poder legislativo: puede calificar de enmienda a la Constitución todo proyecto que amenace sus prerrogativas, e impedir que se apruebe, por medio de los votos de que dispone en el Consejo Federal como Rey de Prusia (2). Además, en este mismo concepto de Rey de Prusia, la Constitución le otorga el *veto* absoluto sobre toda legislación referente al Ejército o a la Marina de guerra, así como sobre las leyes y reglamentos administrativos tocantes al sistema tributario imperial (3). Además, él convoca, abre, suspende y, con el consentimiento del Consejo Federal, disuelve la Dieta. Por último, la Constitución le otorga el derecho de nombrar todos los miembros de las Comisiones permanentes de Guerra y Marina del Consejo Federal, sin más excepción que el puesto reservado a Baviera en la primera de esas Comisiones.

He aquí un Gobierno verdaderamente presidencial, y muy fuerte: La balanza de los poderes gubernamentales se halla en manos del ejecutivo.

Es absolutamente imposible hallar una expresión concisa para definir este Gobierno representativo, limitado, democrático por una parte, monárquico por otra, federal, coordinado, en parte electivo, en parte hereditario y presidencial. Contiene los elementos republica-

---

(1) Constitución imperial, art. 11.
(2) *Ibid.*, artículos 6.°, 17 y 78.
(3) *Ibid.*, artículos 5.°, 35 y 37.

nos de la representación, limitación, coordinación y elección, pero contrabalanceados por elementos monárquicos y hereditarios. Desafía al poder de la ciencia a que encuentre una palabra o una frase sencilla que le caracterice.

Científicamente, deberíamos condenar esta forma por contener elementos, no sólo heterogéneos, sino hostiles. Científicamente, habría que predecir un conflicto *à l'outrance* entre los elementos que la componen. Pero, prácticamente, es una forma excelentísima para las necesidades actuales del gran Estado alemán. Ha dado al pueblo de Alemania más libertad de la que había disfrutado nunca hasta aquí, y ha desenvuelto al mismo tiempo un poder como no le había conocido Europa desde la época de Napoleón I. Mientras los elementos monárquicos y hereditarios sigan haciendo, como al presente, una política popular, podrá evitarse el conflicto con los elementos republicanos. Pero si abandonasen esa línea de conducta y se entregasen a una política de reacción y opresión, no tardarían en cumplirse las predicciones de la ciencia.

IV.—FORMA DEL GOBIERNO INGLÉS

1. El Gobierno inglés es *inmediato;* es decir: la organización del Estado y la del Gobierno son idénticas (1). No hay tras la Constitución una organización del Estado que haya hecho tal Constitución, organizado el Estado dentro de la misma, demarcado una esfera de inmunidad individual, construído un Gobierno y conferido a este último facultades específicas o generales. Por

(1) Dicey, *The Law of the Constitution*, pág. 35.

consiguiente, el Gobierno inglés es *ilimitado*. No hay ni puede haber actos del Parlamento anticonstitucionales. Todo lo que ordene el Parlamento es constitucional de hecho y de derecho; y todo lo que ordene la Corona, siempre que no haya sido prohibido o dispuesto de otro modo por el Parlamento, y siempre que éste no haya confiado su ordenación a otras autoridades, es también constitucional. Ningún juez puede declarar anticonstitucionales los actos de esos poderes. Los jueces de los tribunales superiores tienen asiento en la Cámara alta, y se les consulta siempre que se discuten cuestiones relativas a la legislación fundamental; pero puede prescindirse de su parecer con impunidad absoluta. Tienen influencia en el Parlamento, pero no atribuciones para anular sus actos ni para oponerse a su ejecución en casos particulares. El juez que tal intentase podría ser destituído en virtud de una petición del Parlamento a la Corona. Así la libertad del individuo se halla en absoluto a merced del Parlamento. El Gobierno es, pues, completamente despótico en teoría, por liberal y benévolo que pueda ser en la práctica.

Es un Gobierno mixto, *democrático, aristocrático* y *monárquico* juntamente. Las condiciones de elegibilidad para la Cámara baja no excluyen a una parte considerable de la población masculina adulta (1); y la Cámara alta no ha de mirarse como un Cuerpo totalmente aristocrático en principio. Casi todo inglés puede entrar en ese Cuerpo; es decir: tratándose de Inglaterra, la Corona puede llevar a quien desee a la Cámara de los Lores (2). Pero en Escocia e Irlanda, según sus

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 70.
(2) *Ibid.*, pág. 177.

actas de Unión con Inglaterra, la Corona no posee esa facultad ilimitada de crear Pares; por lo mismo, no son elegibles cualquier escocés o irlandés para formar parte de la Cámara de los Lores o de los Cuerpos de Pares escoceses e irlandeses que eligen representantes para esa Cámara, sino sólo los que pertenecen a las clases reducidísimas que designan las actas de Unión. De modo que, por lo que hace a los Lores del Parlamento que representan a los Pares de Escocia y de Irlanda, la forma de Gobierno es aristocrática, mientras que, por lo que hace a los Lores de Inglaterra y de Gales, la forma es democrática, toda vez que la Corona puede elegir al hombre más humilde del pueblo. Por otra parte, la elegibilidad para el Poder ejecutivo es monárquica, si se entiende que la Corona es el verdadero Poder ejecutivo: sólo una persona en todo el Imperio es elegible cada vez para esa posición (1). Pero difícilmente puede considerársela como el verdadero Poder ejecutivo (2). En la práctica esa persona debe permitir ejercer las prerrogativas regias a los representantes del partido que esté en mayoría en la Cámara de los Comunes, y la elegibilidad para los puestos del Ministerio es democrática en principio. De hecho el Gobierno inglés, en su forma actual, es casi democrático, el elemento monárquico y el aristocrático tienen mucho más de aparentes que de reales.

2. El Gobierno inglés es *centralizado*. Pero, como ya se supone, no quiero decir con esto que en el Imperio británico no haya un Gobierno local distinto del

---

(1) Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, pág. 653; Estatutos 12 y 13 Guillermo III, cap. II.

(2) Bagehot, *The English Constitution*, pág. 80.

central; lo que quiero decir es que no le hay independiente de este último, que no hay un Gobierno local que el central no pueda modificar o destruir legalmente (1). No existe detrás de ambos Gobiernos una organización del Estado a que los dos deban su origen y sus poderes, y que haya garantizado la existencia y las atribuciones de cada uno frente a las facultades del otro. El Estado se halla organizado en el Gobierno central, y los actos del primero no pueden distinguirse legalmente de los actos del segundo. Todo Gobierno local depende, pues, en principio, del central, y no cabe mirarle sino como una agencia suya. Hay *self-government* en el sistema inglés, pero no *self-government* local independiente. No existe federalismo en este sistema. Con todo, el Gobierno inglés es *coordinado*. La "costumbre„ de la Constitución, como la llama Sir W. R. Anson, nos ofrece un Poder legislativo y un Poder ejecutivo, que pueden mirarse como ramas coordinadas del Gobierno— lo cual quiere decir que ninguno de esos Poderes puede legalmente destruir el otro sin el consentimiento del otro (2). La judicatura, aunque por el Derecho constitucional consuetudinario es un Poder, y muy importante, no es un Poder coordinado, sino que puede ser abolido sin su consentimiento por el legislativa y el ejecutivo. En principio no tiene una existencia constitucional, sino dependiente de las leyes. El Derecho constitucional consuetudinario distribuye también las funciones entre los diversos poderes, pero sin dar al ejecutivo ni al judicial firmes garantías contra las invasiones del legislativo. La judicatura no dispone

(1) Dicey, *The Law of the Constitution*, pág. 126.
(2) Bagehot, *The English Constitution*, págs. 101, 157 y 198.

de medios propios de resistencia como salvaguardia de sus funciones. Sólo la oposición de la Corona puede protegerla contra el Poder legislativo, y esa oposición puede ser vencida en último término (1).

3. El Gobierno inglés es, en parte, *electivo*, y en parte *hereditario*. Los miembros de la Cámara baja son exclusivamente electivos (2); los miembros de la Cámara alta pertenecen a ella en su mayoría por derecho hereditario (3); y el Poder ejecutivo, si por tal se tiene a la Corona, se ejerce también por derecho hereditario (4); pero, si se mira con el verdadero Poder ejecutivo al Ministerio, entonces es electivo. El ejecutivo nombra todos los demás funcionarios, así civiles como militares.

4. El Gobierno inglés es *parlamentario* (5). Este principio es tan característico, que ordinariamente apenas se concede atención a los demás elementos de su forma. La Cámara de los Comunes tiene una intervención completa en la Administración. Verdad es que la letra de la ley atribuye a la Corona la facultad exclusiva de convocar, abrir y suspender las sesiones del Parlamento y disolver la Cámara de los Comunes; pero el que ejerce realmente sus prerrogativas es el Ministerio, y los ministros, como hemos visto, no son más que los jefes del partido que tiene mayoría en la Cámara de los Comunes. Verdad es también que la letra de la ley atribuye a la Cámara un *veto* absoluto sobre todos los actos legislativos ; pero desde 1707 no se ha hecho uso de esa facultad. Basada en el derecho constitucional con-

(1) Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, pág. 1.214.
(2) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 70.
(3) *Ibid.*, pág. 168.
(4) Estatutos del Parlamento, 12 y 13, Guillermo III, cap. 2.
(5) Bagehot, *The English Constitution*, pág. 69.

suetudinario, se ha extinguido casi a consecuencia de un desuso de cerca de dos siglos. Es verdad, en fin, que la Corona tiene la prerrogativa de crear nuevos miembros en la Cámara alta; para quien ejerce realmente esa prerrogativa es también el Ministerio.

Todo esto es la consecuencia lógica y necesaria de un sistema que admite la responsabilidad política del jefe ejecutivo, mediante el Gabinete, ante el Poder legislativo. Manejando con arte la natural hostilidad que suele existir entre las dos Cámaras, el jefe ejecutivo puede evitar tal consecuencia durante cierto tiempo, pero no permanentemente. Siempre hay que estar preparados a esa consecuencia última, cuando se establece el principio de la responsabilidad ministerial ante las Cámaras.

Me es tan difícil definir este Gobierno como los dos anteriores. Según hemos visto, es Gobierno inmediato, ilimitado, en parte democrático, en parte monárquico, centralizado, coordinado, en parte electivo, en parte hereditario y parlamentario.

Contiene menos elementos republicanos que el francés o el alemán. Aunque se mire el Ministerio como el verdadero Poder ejecutivo, y se elimine así de ese Poder la nota hereditaria, todavía queda esa nota en la Cámara de los Lores y el carácter ilimitado en el Gobierno: dos elementos en pugna con la idea republicana. Si se diese un paso más, y se negase a la Cámara de los Lores toda paridad de facultades con la de los Comunes, a fin de descartar ese Cuerpo de nuestros cálculos, nos quedaría aún la identidad del Estado con el Gobierno y, en consecuencia, la falta de limitación de este último frente al individuo. Ahora, un Gobierno ilimitado, por liberal y benévolo que sea, será, legal y

científicamente, un despotismo. Por otra parte, los términos monarquía y aristocracia son menos aplicables aún que el de república. El adjetivo "parlamentario" no me parece una definición adecuada de esta forma de Gobierno; pero yo no acierto a dar con una frase breve que la defina. La dificultad de designarla con un nombre científico, revela que en su composición entran elementos hostiles, los cuales, más tarde o más temprano, habrán de entablar una lucha a muerte si cada cual se empeña en prevalecer.

V.—COMPARACIÓN DE LAS FORMAS PRECEDENTES

Como indiqué al comienzo de esta división de mi obra, es imposible decir cuál de estas formas de Gobierno es la mejor en absoluto. Cada una de ellas cuadra a una situacion diferente de la sociedad política, a una fase diferente en la evolución del Estado, y presupone esa situación. Pero en el curso de la nueva Historia se descubren varias tendencias generales respecto a las formas de Gobierno. Nos las ha revelado claramente nuestro examen de las cuatro constituciones.

En primer lugar, el mundo político moderno se desvía del Gobierno monárquico, de la forma que pone todo el poder gubernamental en manos de uno solo. Ahora no existe tal forma de Gobierno a la parte acá de Rusia.

Se desvía asimismo del Gobierno aristocrático. De las cuatro formas que acaban de examinarse, sólo una contiene elementos aristocráticos: la inglesa; y en la forma inglesa esos elementos son más aparentes que reales.

Se desvía también del Gobierno hereditario. En dos de las cuatro formas típicas no existe este elemento, y una de las otras dos ha conseguido hacer ilusorio su poder. Sólo en una es un elemento real, activo y poderoso; y debe allí su subsistencia y su fuerza al gran principio del más grande de sus fundadores: "*Ich bin der erste Diener meines Staates*„ ("yo soy el primer servidor de mi Estado„). No me atrevería a predecir la desaparición de este elemento en el sistema alemán, y menos su desaparición próxima. Lo único que afirmo es que la estructura de los grandes sistemas gubernamentales de nuestro tiempo revela que las corrientes de la edad se apartan del Gobierno hereditario.

El mundo político moderno se aparta también del Gobierno ilimitado: empieza a distinguir entre el Estado y el Gobierno, y a conceder al individuo una esfera constitucional de inmunidad frente a las facultades gubernamentales. El sistema de los Estados Unidos se ha desenvuelto en esta dirección. El de Alemania ha dado un primer paso. El de Francia ha reconocido la exigencia; y en Inglaterra no es raro oir ahora la expresión de "actos inconstitucionales del Parlamento„.

Además, hoy el mundo político empieza a manifestarse descontento, así del Gobierno completamente centralizado, como del Gobierno federal.

En fin, también empieza a manifestarse descontento así de un fuerte Gobierno presidencial como del Gobierno parlamentario.

No es tan fácil discernir hacia qué forma tiende el mundo político moderno. Su desvío de los elementos monárquico, aristocrático, ilimitado y hereditario me parece indicar una tendencia, por lo menos, hacia el republicanismo. No juzgo quimérico predecir que la for-

ma republicana sobrevivirá a todas las otras. El misticismo y la credulidad, que hacen esas formas necesarias, útiles o posibles, van extinguiéndose, sin género de duda; y en cambio van desarrollándose la inteligencia y las virtudes populares, que harán posible y necesario a la postre, en dondequiera, el republicanismo.

Más difícil es decir si la forma general futura será la República centralizada o la federal, y más aún saber si será presidencial o parlamentaria.

Como ya he dicho, el mundo se manifiesta algo descontento, lo mismo del Gobierno centralizado que del federal, y así del presidencial como del partamentario. En los actuales sistemas centralizadores es manifiesta la tendencia a federalizar la Administración, mientras que en los federales es manifiesta la tendencia a centralizar la legislación. De igual suerte los sistemas presidenciales parecen tender a una relación más estrecha entre el Poder ejecutivo y el legislativo, y los parlamentarios a una independencia mayor del primero. La forma del porvenir será, sin duda, la resultante de todas estas tendencias, y las satisfará todas.

Es arriesgado aventurarse a profetizar cuál ha de ser la forma del porvenir; pero me parece que será una República con legislación centralizada y Administración federalizada. Su jefe ejecutivo será independiente del Poder legislativo en cuanto al origen y al término de sus funciones, y tendrá un *veto*, un poder militar y una potestad reglamentaria bastante eficaces para defender sus prerrogativas constitucionales y para iniciar y ordenar las medidas de la Administración; pero se verá obligado a procurar el acuerdo político de su Gabinete con la Cámara baja, y a sustituirle cuando cambie la mayoría, ya inmediatamente, ya después de di-

solver ese Cuerpo con aprobación de la Cámara alta, si los electores vuelven a dar la mayoría al mismo partido. También deberá aprobar los actos del Poder legislativo que no puedan tacharse de atentatorios a sus prerrogativas ni contengan medidas desacertadas de administración.

Cuál de los grandes Estados llegará primero a esa forma y conquistará el honor de ser el modelo de todos los restantes, en el desarrollo de la civilización política del mundo, es una cuestión que debe decidir el porvenir; pero no juzgo un alarde de patriotismo vano decir que el sistema de los Estados Unidos me parece llevar gran delantera a todos los restantes en esa vía de progreso. A pesar de todas las dificultades y contrariedades que nos rodean en nuestra sociedad, tan poco desenvuelta y madura en varios respectos, me parece notorio que la marcha de la Historia designa claramente a los Estados Unidos como el gran órgano del mundo, para la moderna solución, así del problema del Gobierno como del problema de la libertad.

División segunda.—La constitución del Poder legislativo.

CAPÍTULO PRIMERO

La constitución del Poder legislativo en los Estados Unidos.

1. *Principio general de la organización legislativa.*—La Constitución establece el sistema bicameral (1), dando a las dos Cámaras las mismas atribuciones en materia de legislación. La única desigualdad es el derecho exclusivo que posee la Cámara baja de iniciar las leyes de contribuciones (2). Sin más que esta excepción, que es una mera copia del principio británico, cada uno de los dos Cuerpos puede iniciar cualquier medida legislativa y rechazar las iniciadas por el otro. La duración normal del mandato legislativo en la Cámara de Representantes es dos años; en el Senado, seis. La renovación de la primera es total; la del segundo, parcial por tercios.

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 1.ª

(2) *Ibid.*, art. 1.ª, sec. 7.ª, § 1.

2. *Sufragio de que proceden las Cámaras.*—Según el precepto constitucional, los miembros de la Cámara baja serán elegidos por las personas que posean en cada región (1) el derecho de elegir los miembros de la Cámara regional más numerosa (2), y los senadores serán elegidos por las Asambleas regionales (3).

Salvas las modificaciones que pueden introducir otros preceptos, se sigue de aquí que la población de aquellas partes de los Estados Unidos no favorecidas aún con el sistema federal de Gobierno, no tienen representación constitucional en el Congreso de los Estados Unidos; que los miembros de la Cámara baja son elegidos directamente por el cuerpo electoral; que los de la Cámara alta los elige indirectamente el cuerpo electoral por el órgano de las Cámaras de las respectivas regiones, y que las condiciones exigidas para el sufragio y todo el procedimiento de la elección se regulan completamente por la legislación regional. Examinando atentamente el texto de la Constitución, no se descubren más que tres restricciones: una referente a las cualidades exigidas para el ejercicio del sufragio, otra tocante a la regulación de las elecciones y una tercera relativa a la determinación final de las elecciones.

La primera es el principio de la enmienda XV, que prohibe a las regiones, de igual suerte que al Gobierno de los Estados Unidos, mirar la raza, el color o la pasada servidumbre como motivos que incapaciten para el ejercicio del sufragio. La enmienda usa un lenguaje ne-

(1) V. tomo I, pág. 133, nota 1.ª
(2) Const., art. 1.ª, sec. 2.ª, § 1.
(3) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.ª, sec. 3.ª, § 1.

gativo que no confiere a nadie directamente el derecho electoral; no hace más que proteger al individuo contra toda distinción que se tratara de establecer en este punto por motivos de raza, de color o de un Estado precedente de servidumbre (1). Pero la restricción citada puede conferir indirectamente ese derecho: si una ley regional, v. gr., concede el voto a los *blancos* que posean tales y cuales condiciones, la enmienda XV se lo otorgaría a los no blancos que poseyesen las mismas condiciones (2).

La limitación de las facultades regionales en lo tocante al procedimiento electoral, se contiene en el artículo 1.°, sec. 4, pár. 1, que autoriza al Congreso para prescribir, mediante leyes, el tiempo, lugar y modo de efectuarse las elecciones de los miembros de la Cámara baja de los Estados Unidos, y el tiempo y modo de efectuarse las elecciones de los miembros de la Cámara alta, o para alterar las reglas establecidas sobre estos puntos por las regiones. Es decir, le autoriza a regular todo el procedimiento, salvo en lo tocante al lugar donde han de elegirse los miembros del alto Cuerpo Colegislador. No puede obligar a las Cámaras regionales a reunirse para ese fin en otros sitios que los determinados por las regiones respectivas.

El Congreso ha ejercido en parte esta facultad, fijando las fechas para la elección de Representantes y de Senadores (3). Para la de éstos se señala el segundo martes después de constituirse las Cámaras regionales, elegidas inmediatamente antes de vacar las plazas que

(1) United States *v.* Reese, 92 U. S. Reports, 214.

(2) Neal *v.* Delaware, 103 U. S. Reports, 370.

(3) Leyes revisadas de los Estados Unidos, secs. 14, 16, 17, 25 y 26.

han de proveerse. En caso de vacante accidental, se señala el segundo martes después de constituídas las Cámaras que se reúnan inmediatamente después del accidente; o si las Cámaras se hallasen en funciones, el segundo martes después de recibir la noticia de la vacante. Para los miembros de la Cámara baja se fija el martes que siga al primer lunes de Noviembre, cada dos años, a contar de 1876. En caso de vacante parcial, la fecha para proveerla será la que designen las respectivas regiones, aunque con la obligación contitucional de publicar una convocatoria al ocurrir la vacante (1).

En cuanto al modo de hacerse las elecciones, la legislación del Congreso es hasta ahora muy fragmentaria y algo discordante. Dispone que ha de votarse por papeleta escrita o impresa (2). Dispone también que, cuando dos vecinos caracterizados de cualquier concejo *(town)* o ciudad de 20.000 habitantes, o diez vecinos caracterizados de cualquier condado o parroquia de un distrito electoral, dirijan una instancia al Juez del tribunal correspondiente de circuito de los Estados Unidos, solicitando, con la antelación debida, que se vigile e intervenga la inscripción de los electores de un Representante, o la elección, o las dos cosas, el Juez constituirá el tribunal en el punto más conveniente del circuito diez días antes de la inscripción o elección, y permanecerá en funciones para el despacho de los asuntos relacionados con dichos actos hasta el otro día de las elecciones; que el tribunal nombrará para cada distrito de la ciudad, concejo o condado de donde proceda la petición, dos interventores de diferentes partidos políticos; que

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 2.ª, § 4.

(2) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 27.

si el Juez citado no puede cumplir este deber, designará para su cumplimento a uno de los Jueces de distrito de la Unión correspondientes a su circuito (1); que los interventores nombrados asistirán a la inscripción de los electores y podrán reclamar contra cualquier inclusión y adoptar medidas para el desenvolvimiento de cualquier fraude (2); los que asistirán asimismo a las elecciones y permanecerán cerca de las urnas desde el momento de abrirse la votación hasta que se extiendan las actas; que protestarán contra todo voto cuya legalidad ofrezca dudas a cualquiera de ellos, examinarán y llevarán cuenta personalmente de las papeletas e informarán de todo lo relativo a la formación de las listas y a la elección al interventor superior de las elecciones del circuito, nombrado por el tribunal correspondiente (3).

El Congreso ha dispuesto también que, a instancia de dos vecinos de una ciudad o concejo de 20.000 o más almas, dirigida con la debida antelación al *marshall* (4) correspondiente de los Estados Unidos —al del distrito judicial donde se encuentren la ciudad o concejo—, dicho funcionario nombrará delegados especiales para auxiliar a los interventores en el desempeño de su cometido; que él y sus delegados o, en su ausencia, los interventores, podrán requerir, en caso preciso, el auxilio de la fuerza pública; que él y sus delegados o, en su ausencia, los interventores, podrán detener a

(1) Leyes revisadas de los Estados Unidos, secs 2.011, 2.012, 2.013 y 2.014.

(2) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 2.016.

(3) Leyes revisadas de los Estados Unidos, secs. 2.017 y 2.018.

(4) *Marshall* (mariscal), funcionario ejecutivo de los Tribunales, análogo al *sheriff* inglés.—*(N. del T.)*

persona que trate de cometer en su presencia algún fraude contra las leyes referentes a las listas o la elección, y llevarán inmediatamente a tal persona ante un comisario, juez o Tribunal de los Estados Unidos para que depure los cargos dirigidos contra ella, etcétera (1).

El Congreso ha regulado más completamente la elección senatorial. El asunto es mucho más fácil. La ley prescribe que se vote *viva voce,* que voten separadamente las dos Cámaras el primer día y que lo hagan untas una vez por lo menos en los días que sigan, hasta que resulte elegido un senador. Prescribe, además, que, cuando voten por separado, se exigirá mayoría en cada una de ellas; que cuando voten juntas, deberá esar presente una mayoría de todos los miembros de ambas, y será menester, para elegir, una mayoría de ese *quorum*, etc. (2).

Constitucionalmente, el Congreso de los Estados Unidos puede regular todo lo que atañe al modo de elegir os miembros de sus dos Cámaras; pero no es probable que haga más de lo hecho hasta aquí en un porvenir próximo.

La restricción tocante a la determinación final de las elecciones se halla contenida en el art. 1.°, sección 5.ª, párrafo sexto, que hace a cada Cámara juez de las elecciones de sus propios miembros. Esta facultad es absoluta. Cada Cámara puede rechazar o admitir a un miembro electo.

3. *Principio de representación.* — Quizá sería más

(1) Leyes revisadas de los Estados Unidos, secs. 2.021, 2.022, 2.023, 2.024 y 2.025.

(2) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 15.

propio decir principios, porque no descansan en uno mismo los dos Cuerpos Colegisladores. El que rige para la Cámara baja es el censo de la población (1). El primitivo precepto constitucional excluía de la cifra de habitantes a los indios que no pagaban contribuciones, contaba todas las personas no libres como equivalentes sólo a tres quintas partes de su número, y no daba representación a menos de 30.000 almas, a no ser que constituyesen la población entera de una región, en cuyo caso tendrían un representante.

Este principio ha sido modificado por dos artículos constitucionales posteriores. El primero es la enmienda XIII, que, aboliendo la esclavitud, ha dejado sin aplicación la regla primitiva tocante al cómputo de las personas no libres. Ahora no existen ni pueden existir tales personas en los Estados Unidos; ahora cada persona se cuenta por una. La segunda modificación es aquella parte de la enmienda XIV, en la cual se declara que "dos representantes se distribuirán entre los diversos Estados (Regiones) según el número de sus habitantes contando el número total de personas de cada Estado (Región), excepto los indios que no paguen tributos„; y que si a cualesquiera de los habitantes varones de una región, que tengan veintiún años de edad y sean ciudadanos de los Estados Unidos, se les niega o restringe de algún modo, a no ser por participación en rebeliones u otros crímenes, el derecho de votar electores presidenciales, representantes del Congreso, funcionarios ejecutivos y judiciales de una región o miembros de su Poder legislativo, se reducirá la base de la

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 2.ª, § 3.°

representación en la región mencionada en la proporción que guarde el número de tales ciudadanos varones con el número total de ciudadanos varones de la misma que hayan cumplido veintiún años. El Congreso no ha adoptado las disposiciones indispensables para hacer efectiva esta amenaza, ni los Tribunales han dado interpretación judicial a los términos de la enmienda. No sabemos, por consiguiente, si para proceder a la reducción hace falta que el derecho de sufragio sea negado o restringido por una ley regional o por un funcionario regional, o si basta que lo sea por influencias particulares, que la región no pueda o no quiera vencer. Lo que se dice es que si el derecho de votar *fuese* negado, etc. No se indica por quién. La sección primera del artículo declara expresamente que las negativas, privaciones y limitaciones, de que hace mérito, han de proceder de la región para que pueda intervenir el Gobierno de los Estados Unidos en defensa de la parte agraviada. ¿Qué significa la omisión de ese extremo en la sección segunda? ¿Es casual, o tendía a hacer responsable a la región, en este caso, de los actos ilegales de sus ciudadanos? La sana ciencia política aprobaría la última interpretación; pero hay que esperar la legislación del Congreso y la interpretación definida del Tribunal Supremo antes de decidir que tal sea el principio de nuestro Derecho público.

Dentro de estos preceptos y limitaciones constitucionales, el Congreso debe fijar, mediante ley, el número de miembros de que ha de componerse la Cámara baja, y distribuir ese número entre las diversas Regiones. Esto no puede hacerse de una vez para todas, sino que, por lo común, habrá que modificar las cifras de un censo a otro. La ley vigente —la de 25 de Febrero

de 1882 (1)— fija el total de miembros de la Cámara baja en 325, y los distribuye a razón de uno por cada 150.000 habitantes, lo cual da a las varias regiones una representación que varía de uno a 34. La ley exige en general que los representantes de cada región se elijan por otros tantos distritos de territorio continuo, y del mismo número de habitantes hasta donde sea posible, de modo que cada distrito no elija más que un miembro. Lo único, pues, que se reserva a las regiones es la formación de esos distritos. La autorización constitucional de tal medida ha de buscarse, ya en la disposición de que los Representantes deberán distribuirse entre las varias regiones, etc., ya en la cláusula que faculta al Congreso para determinar el tiempo, lugar y modo de hacer las elecciones para la Cámara baja. A mi juicio, sería algo violento pretender apoyarse en la primera disposición, la cual dice que "los Representantes se distribuirán entre los varios Estados" (Regiones), etc., mas no declara siquiera quién los distribuirá. Damos por cosa implícita que esto último corresponde al Congreso; pero, en mi sentir, la cláusula no le otorga, ni explícita ni implícitamente, la facultad de ordenar a las regiones cómo han de distribuir sus cifras respectivas: señaladas éstas, me parece que el Congreso no puede hacer más dentro de los términos de tal disposición. Si puede, ha de ser en virtud de la segunda cláusula. Para mí no ofrece duda que la facultad de prescribir el *modo* de hacer las elecciones del Congreso, comprende la de prescribir el *scrutin d'arrondissement* (o distrito) en oposición al *scrutin de liste*, o viceversa; pero ¿comprende el poder de exigir a las regiones que formen

(1) United States Statutes at Large, vol. 22, pág. 5.

los distritos de territorio continuo y de población casi igual, hasta donde sea posible? Es quizá demasiado tarde para formular dudas sobre este punto. El Congreso no ha ido ciertamente más allá de lo que justificaría una sana ciencia política, ni tan lejos siquiera. Sin embargo, es de desear que la Constitución sea más explícita en asunto de tal importancia.

El principio de representación en el Senado es la igualdad entre las regiones (1). La Constitución garantiza esa igualdad aun contra toda enmienda por la vía ordinaria (2); es decir, el Estado, la soberanía, tal y como se hallaba organizada fuera de la Constitución, procura garantizar la igualdad de las regiones en la Cámara alta, contra el Estado, contra la soberanía organizada en la Constitución. Es una cosa confusa y anómala. No es posible que tal restricción se sostenga contra un esfuerzo decidido para destruirla por parte del Estado constitucional. Es una reliquia de *confederatismo*, de que debe hacerse abstracción. Quizá sea buena política ahora y en el porvenir el mantenimiento de la igualdad mencionada, pero el juez de esto, en definitiva, debe ser el Estado organizado constitucionalmente. No es completa una Constitución que trata de sustraer alguna cosa del poder del Estado; es exponerse a que reaparezca una soberanía extraconstitucional: es exponerse a la evolución. La ley fundamental preceptúa que haya dos Senadores por cada región. Nada se opone a que este número se modifique por el procedimiento ordinario de reforma: puede disminuirse o aumentarse; pero ha de ser el mismo para todas las regiones.

En fin, los miembros de las Cámaras no reciben man-

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 3.ª, § 1.
(2) *Ibid.*, art. 5.°

dato imperativo. Por lo que hace al Senado, la Constitución declara expresamente que cada Senador tendrá un voto (1), lo cual carecería de sentido si los Senadores debieran ceñirse a instrucciones recibidas de las Cámaras regionales. Sabemos por experiencia que los Senadores de una región, o uno de ellos, pertenecen a veces a distinto partido que el imperante en la Legislatura, y tal Legislatura, sin embargo, no pretende mandar en las opiniones y en los votos de esos representantes. Menos puede hablarse de mandato imperativo tratándose de los miembros de la Cámara baja. Sus inmediatos comitentes no pueden imponerles instrucciones, aunque quisieran; y no cabe pretender que puedan hacerlo los Gobiernos de las regiones respectivas: en este caso el partido que tuviese mayoría en las Cámaras de una región podría dictar instrucciones a los representantes elegidos para el Congreso, aunque perteneciesen a un partido hostil —lo cual sería absurdo—. El principio es que cada miembro del Congreso representa a los Estados Unidos según su criterio personal, y que no hay un Cuerpo de comitentes que pueda imponerse a sus Representantes en las Cámaras ni exigir su renuncia. La Constitución no habla para nada de tal renuncia; y cabe discutir si puede renunciar constitucionalmente un miembro legislativo. Según el Derecho constitucional del país, que sirvió de guía a los autores de la Constitución, no podía hacerlo. Como veremos después, esa es la doctrina aún subsistente. La costumbre permite la renuncia, pero yo no encuentro ningún precepto constitucional ni ninguna ley que sancione esa costumbre.

---

(1) Const., art. 1.º, sec. 3.ª, § 1.

4. *Condiciones de los miembros.*—Si se mira a lo que dispone expresamente la Constitución, las condiciones son tres, y nada más que tres: edad, ciudadanía y residencia. Puede ser elegido miembro de la Cámara baja el que haya cumplido los veinticinco años, sea ciudadano de los Estados Unidos durante siete, y habite en la región electoral (1). Puede ser elegido miembro de la Cámara alta el que haya cumplido los treinta años, sea ciudadano de los Estados Unidos durante nueve, y habite en la región electoral (2). Implícitamente es también una condición el sexo masculino (3).

Nada ha dispuesto la Constitución para resolver las cuestiones que se susciten sobre la edad, sobre la ciudadanía y el período de ciudadanía, o sobre el lugar de residencia de una persona elegida para cualquiera de las dos Cámaras. La solución de tales cuestiones se confía a éstas últimas, según el principio general (art. 1.°, sección 5.ª) de que cada una de ellas será juez de las condiciones de sus propios miembros. Sin embargo, ninguna de las Cámaras, ni el Congreso en conjunto, ni las regiones, pueden rebajar nada de esas exigencias constitucionales. Tampoco creo que pueda añadir nada en principio ninguno de esos Cuerpos. Desde luego las regiones no pueden añadir nada en general ni en pormenor. Lo han intentado; pero el Congreso ha hecho siempre caso omiso de esas tentativas (4). Si el Congreso puede añadir algo por ley, o si cualquier Cámara puede hacer otro tanto en virtud de la facultad que po-

(1) Const., art. 1.°, sec. 2.ª, § 2.
(2) *Ibid.*, sec. 3.ª, § 3.
(3) *Ibidem.*
(4) Story, *Commentaries on the Constitution* (4.ª edic.), volumen I, pág. 444.

see de juzgar de las condiciones de sus miembros, ese algo debe ser una cosa implícita en dichas exigencias constitucionales. Por ejemplo: me parece evidente que cualquier Cámara puede excluir a un loco, o lo que es lo mismo, puede exigir como condición necesaria la cordura; o puede excluir a una persona muy inmoral, esto es, puede exigir como condición necesaria la buena conducta moral. Pero ninguna de las Cámaras, ni el Congreso en conjunto, pueden mirar la raza, el color o la pasada servidumbre como motivos que incapaciten para la representación; y ningún poder, salvo el soberano, mediante una enmienda, puede exigir determinadas creencias religiosas (1).

La Constitución establece expresamente dos incapacidades, a saber: desempeñar al propio tiempo un cargo público (2), y haber tomado parte en una insurrección o rebeldía contra los Estados Unidos, o prestado ayuda y socorro a los enemigos de los Estados Unidos, después de haber jurado defender la Constitución como miembro del Congreso o de una de las Cámaras regionales, o como funcionario del Gobierno central o de un Gobierno regional (3). El Congreso puede dispensar la segunda de estas incapacidades por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara. De modo que, aunque esta incapacidad la establece la Constitución, su subsistencia en cada caso no depende de la voluntad del soberano, sino de la voluntad del Gobierno.

Las regiones no pueden añadir ni quitar nada a es-

---

(1) Const., art. 6.°, § 3.
(2) *Ibid.*, art. 1.°, sec. 6.ª, § 2.
(3) Enmiendas a la Constitución, art. 14, sec. 3.ª

tas incapacidades. Pero el Congreso, mediante ley, o cualquiera de las Cámaras, ejerciendo su facultad de juzgar de la aptitud de sus miembros, pueden mirar como incapacidad todo lo que se halla racionalmente implícito en las disposiciones constitucionales referentes a este punto. Indudablemente pueden mirar como incapacidad la corrupción de un legislador, y así lo han hecho (1).

5. *Derechos y privilegios de los miembros.*—Los miembros de las Cámaras tienen derecho a una retribución por sus servicios, que deberá ser pagada por el Tesoro de los Estados Unidos. A cuánto ha de ascender la retribución, cómo ha de calcularse y cuándo ha de pagarse, son asuntos que deben determinar las leyes. La Constitución da por supuesto, sin duda, que las disposiciones del Congreso sobre este punto han de ser razonables; pero no creo que autorice al Poder judicial para decidir si lo son, a instancia de un miembro o de cualquier ciudadano. Es de presumir que los Representantes procederán de suyo equitativamente al regular sus dietas; y es seguro que el temor al descontento de los electores los ha constreñido hasta aquí a tener en cuenta también el interés del pueblo.

Los miembros de los Cuerpos legislativos no pueden ser presos durante su asistencia a las sesiones, ni al ir a sus respectivas Cámaras o al volver de ellas, a no ser por traición, felonía o perturbación de la paz (2). El privilegio subsiste en caso de detenciones razonables al ir y volver, o de desviaciones razonables del camino más corto, y empieza a disfrutarse desde la fecha de la elec-

---

(1) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 1.781.
(2) Const., art. 1.°, sec. 6.ª, § 1.

ción; es decir, antes de que el miembro tome asiento en la Cámara o jure (1). Cabe, pues, que participe de esta inmunidad un miembro electo, aunque la Cámara a que pretende pertenecer rechace después sus pretensiones. Es un principio justo. Tal persona debe gozar de ese privilegio dentro de la Cámara mientras se resuelven sus pretensiones, y al ir a la residencia del Gobierno o al volver de ella con ese propósito. Cierto que cabe abusar de la inmunidad; pero los males que pueden nacer de su abuso significan poco en comparación de los que pueden originarse de su falta.

Finalmente, los miembros de los Cuerpos legisladores tienen libertad para hablar y discutir dentro de los mismos (2). La Constitución dice que de sus discursos o discusiones en las Cámaras no puede pedírseles cuenta en ninguna otra parte, lo cual significa que sólo se la puede pedir la respectiva Cámara; que no se les puede perseguir por injuria y calumnia ante los Tribunales a consecuencia de lo que digan en el Cuerpo a que pertenezcan o en sus comisiones, ni por la publicación oficial de sus discursos.

6. *Reunión del Congreso y suspensión de sesiones.* —La Constitución ordena la reunión anual de las Cámaras, y señala como fecha de la reunión el primer lunes de Diciembre, aunque autorizando al Congreso para modificar esta fecha por una ley. La Constitución no prohibe que se celebre más de una legislatura cada año, y en cambio faculta expresamente al Poder ejecutivo para convocar a sesiones extraordinarias. Signifi-

---

(1) Story, *Commentaries on the Constitution* (4.ª edic.), volumen I, pág. 609.

(2) Const., art. 1.°, sec. 6.ª, § 1.°

ca esto que el Congreso puede reunirse tantas veces como determine el Poder ejecutivo, y que puede hacerlo también por propia determinación siempre que lo estime oportuno.

La Constitución no otorga expresamente a ningún Cuerpo la facultad general de suspender las sesiones; pero los límites que impone a esa facultad indican que le otorga implícitamente a las dos Cámaras, de común acuerdo. El art. 1.°, sección 5.ª, párrafo 4.°, dice que "durante la legislatura del Congreso, ninguna de las Cámaras podrá suspender sus sesiones sin el consentimiento de la otra, por más de tres días, ni para reunirse en distinto sitio de aquel en que las dos se congreguen"; y el art. 2.°, sección 3.ª, dice que en caso de desacuerdo entre las dos Cámaras respecto al tiempo de la suspensión, el Presidente puede suspender las sesiones por el plazo que considere oportuno. Según estas limitaciones, la facultad general de suspensión reside evidentemente en las dos Cámaras, de común acuerdo, y la de aplazar las sesiones de un día a otro, y hasta tres días, en cada Cámara separadamente.

La Constitución no dispone nada respecto a formalidades de apertura o clausura, ni suspensión o disolución. Las Cámaras, pues, *separadamente*, arreglan las ceremonias de apertura y clausura, en virtud de la facultad que poseen de hacer su reglamento; las dos Cámaras, *de acuerdo*, suspenden *sine die* las sesiones, en virtud de su facultad general de suspensión, y ninguna de ellas se disuelve sino por la expiración del mandato de sus miembros.

7. *El principio del "quorum"*.—La Constitución fija como *quorum* para cada Cuerpo legislativo la mayoría absoluta de los miembros que le corresponden según el

Derecho vigente (1); es decir, puede legislar la mitad más uno de los miembros asignados a cada Cámara. La Constitución no dice cómo habrá de determinarse el concurso de un *quorum;* pero de la facultad que posee cada Cámara de compeler a la asistencia a sus miembros para reunir el número necesario, parece inferirse que lo exigido es la presencia material, voten o no todos los miembros presentes. Sin embargo, no ha sido esta la práctica general hasta el día; se ha considerado indispensables, no sólo la presencia, sino la intervención de un *quorum.*

8. *Organización interior de las Cámaras.*—La Constitución da a cada Cámara la facultad de organizarse independientemente, confiriendo a cada una el derecho de proveer sus cargos y elegir sus funcionarios (2), de determinar sus reglas de disciplina y procedimiento, y de compeler a sus miembros a la asistencia. Este es el principio general, pero la Constitución limita esas facultades generales en cuatro respectos, a saber: dispone que el Vicepresidente de la República sea Presidente del Senado (3); exige dos terceras partes, por lo menos, de los votos de un *quorum* para expulsar a un miembro de cualquiera de las Cámaras (4); ordena que cada una de éstas tenga un diario de sesiones y le publique de vez en cuando (5), salvas las partes que, a su juicio, exijan secreto, y preceptúa que se consignen en el Diario las votaciones sobre cualquier cuestión, siempre que lo pida la quinta parte de los miem-

(1) Const., art. 1.°, sec. 5.ª, § 1.°
(2) *Ibid.*, art. 1.°, sec. 2.ª, § 5.
(3) *Ibid.*, art. 1.°, sec. 3.ª, § 4.
(4) *Ibid.*, art. 1.°, sec. 5.ª, § 2.
(5) *Ibid.*, art. 1.°, sec. 5.ª, § 3.

bros presentes (1). Dentro de estos límites cada Cámara es dueña de determinar como le plazca su propio derecho parlamentario, en lo que afecta a sus miembros. La única cuestión es saber hasta dónde puede proceder discrecionalmente con respecto a individuos del público. Cada Cámara puede sin duda expulsar a las personas de fuera. La publicidad exigida por la Constitución queda plenamente satisfecha con el Diario. Pero el Tribunal Supremo ha decidido que la Constitución no faculta en general a ninguna de las Cámaras para castigar por desobediencia a las personas extrañas a la misma. El Tribunal sostiene que esa facultad corresponde, por su naturaleza, al Poder judicial; que el Congreso o cualquiera de sus Cámaras no puede ejercerla sino en aquellos casos en que la Constitución les confiere atribuciones judiciales; que esos casos no son más que cuatro, a saber: el castigo de sus propios miembros por incorrecciones de conducta o por falta de asistencia a las sesiones; la decisión sobre elecciones discutibles; la determinación de la aptitud legal de sus miembros, y la acusación de los funcionarios del Gobierno; que cuando sea menester para el cumplimiento de esos deberes interrogar como testigos a personas de fuera, el Congreso o cualquiera de las Cámaras pueden citar a declarar a esas personas y castigarlas por no comparecer o por cualquier desobediencia en que incurran durante el procedimiento (2). Declara también el Tribunal que el castigo, trátese de miembros de las Cámaras o de extraños, no debe prolongarse más allá de la legislatura en que se pronuncie la condena, ni pue-

(1) Const., art. 1.º, sec. 5.ª, § 3.
(2) Hilbourn *v.* Thompson, 103 U. S. Reports, 168.

de exceder de prisión durante el resto de la misma (1).

9. *Modo de legislar.*—Los principios generales son: que las dos Cámaras pueden iniciar las leyes sobre cualquier asunto; que cualquier proyecto, presentado bajo cualquier forma, se elevará a ley, una vez aprobado por simple mayoría en cada Cámara (es decir, por una mayoría de los votantes, dada la presencia de un *quorum),* siempre que le apruebe también el Presidente, o siempre que no le devuelva a los diez días de habérsele presentado (sin contar los domingos), a no ser que expire la legislatura antes del fin de este período; y que un proyecto devuelto por el Presidente necesita ser aprobado de nuevo por dos terceras partes de los votos de cada Cámara (es decir, por dos terceras partes de los votantes, dada la presencia de un *quorum),* votando primero la Cámara de donde proviniese, y debiendo ser nominales las votaciones de las dos y publicarse en sus Diarios (2),

Estos principios generales no sufren más que dos excepciones. Consiste la primera en que sólo la Cámara baja tiene la iniciativa de las leyes de contribuciones, mientras que el Senado, respecto a esas leyes, sólo puede proponer enmiendas (3). La Constitución no exige expresamente que toda propuesta de tributos se haga en forma de proyecto de ley *(bills),* aunque esto parece desprenderse de su lenguaje; pero si se intentara hacer una ley de esa naturaleza, no propuesta en esa forma, es manifiesto que la proposición debería partir también

(1) Anderson *v.* Dunn, U. S. Reports, 6 Wheaton, 204.
(2) Const., art. 1.°, sec. 7.ª, §§ 2 y 3.
(3) *Ibid.*, art. 1.°, sec. 7.ª, § 1.

de la Cámara de Representantes. La otra excepción es que el acuerdo de aplazar las sesiones —que, como ya sabemos, requiere el concurso de las dos Cámaras, si el aplazamiento es por más de tres días o para otro sitio que aquel en que se reúnen los dos Cuerpos— no está sometido a la aprobación o desaprobación del Presidente (1).

Todos los pormenores del procedimiento, tales como las condiciones en que un miembro puede proponer *bills*, resoluciones, etc., la lectura de los *bills*, su pase a los Comités, los dictámenes sobre los mismos, su orden de inscripción en el "calendario", las reglas para su discusión, etc., se determinan para cada una de las Cámaras, en virtud de la facultad que poseen de regular su procedimiento parlamentario. Por lo mismo, esos pormenores son asuntos que no nos interesan en una obra consagrada estrictamente a los principios generales de la Ciencia política y del Derecho constitucional.

(1) Const., art. 1.º, sec. 7.ª, § 3.

CAPÍTULO II

La constitución del Poder legislativo en Inglaterra.

1. *Principio general de organización legislativa.* —El Derecho constitucional consuetudinario reconoce el sistema bicameral, con igualdad general de atribu ciones en las dos Cámaras. La única desigualdad es el privilegio de que disfruta la Cámara baja en lo tocante a las leyes de presupuestos —lo cual pone en sus manos la balanza del Poder (1)—. La duración legal de los mandatos de los Comunes es de siete años, y total su renovación. Los mandatos de los Lores son, en su mayoría, permanentes.

2. *Orígenes de que proceden las Cámaras.*—Esos orígenes son distintos. La Cámara baja procede del sufragio; la alta, del derecho hereditario, del sufragio, del nombramiento y del ejercicio de ciertas funciones.

El sufragio, que es la base de la Cámara baja, ha salido de una gran confusión y adquirido cierta regularidad en virtud del Acta de representación del pueblo, de 1884 (2). Este Acta no pretente regular toda la materia; hay que relacionarla, pues, con las anteriores. Pero

---

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 224.
(2) Leyes del Parlamento, 48 Victoria, cap. 3.

corrige las incongruencias de la legislación precedente, y constituye una ley electoral inteligible, homogénea y uniforme, hasta cierto punto, para todo el Reino.

Las condiciones que debe poseer un individuo para poder votar por un miembro de la Cámara de los Comunes son estas en resumen: ser varón (1); tener veintiún años (2); ser ciudadano, bien por nacimiento, bien por naturalización (3); poseer bienes inmuebles del siguiente carácter y rendimiento:

En los condados ingleses y en las ciudades inglesas que son condados, inmueble de una renta anual de 40 chelines, si se tiene por herencia o en ocupación, o si se ha adquirido por contrato matrimonial, por legado, beneficio u oficio, y de una renta anual de cinco libras esterlinas, si no se tiene por herencia o en ocupación, ni se ha adquirido por contrato matrimonial, por legado, beneficio ni oficio; o disfrute de un censo enfitéutico que represente cinco libras esterlinas; o arrendamiento de una propiedad que rente cinco libras esterlinas, si el plazo original del arriendo es de sesenta años, y 50 libras, si el plazo no baja de veinte años. Un subarrendatario o concesionario, si ocupa el inmueble, tiene el mismo derecho al sufragio que el arrendatario (4).

En los condados escoceses se exige: propiedades, en cualquier forma, de tierras que renten cinco libras esterlinas; o arrendamiento vitalicio, cuyo valor anual sea de 10 libras; o arrendamiento por cincuenta y siete

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 108.
(2) *Ibidem.*
(3) *Ibid.*, págs. 109 y 110.
(4) *Ibid.*, pág. 103.

años, del mismo valor; o por un plazo que no baje de diecinueve años y dé una renta de 50 libras (1).

En los condados irlandeses la ley exige: propiedad que produzca una renta anual de cinco libras esterlinas; o arrendamiento vitalicio que dé un rendimiento anual de 20 libras esterlinas; o la posesión vitalicia de todos los diezmos correspondientes a la jurisdicción de una rectoría, vicariato o capilla, por valor de 20 libras anuales; o arrendamiento celebrado primitivamente por un plazo que no baje de sesenta años y dé una renta de 10 libras; o arrendamiento por un plazo que no baje de catorce años y dé una renta de 20 libras (2).

Si el individuo no disfruta de rentas procedentes de esos orígenes, es menester que haya ocupado, durante doce meses antes de su inscripción como elector, inmuebles del condado o burgo en que se inscribe, de una renta anual de 10 libras esterlinas. Si se inscribe en un burgo inglés, ha de haber residido en el burgo, o dentro de un radio de siete millas, durante seis meses del año anterior a la inscripción; y si se inscribe en un burgo escocés, ha de haber residido todo el año. Debe haber satisfecho la contribución de pobres que le corresponde hasta cierta fecha (el 5 de Enero anterior en Inglaterra, el 15 de Mayo anterior en Escocia y el 1.° de Enero anterior en Irlanda); y si los inmuebles radican en un burgo inglés o escocés, ha de haber satisfecho todas las demás contribuciones debidas hasta cierta fecha en los doce meses anteriores a la elección (3).

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 103.
(2) *Ibidem*, pág. 104.
(3) *Ibidem*.

O ha de ocupar toda una casa o una parte, habilitada como casa independiente, que haya satisfecho el impuesto de pobres, hasta cierta fecha, dentro de los doce meses anteriores a la elección (1).

O ha de haber sido inquilino de una misma casa durante un año, antes de cierta fecha comprendida en los doce meses anteriores a la elección; y sus habitaciones han de rentar 10 libras esterlinas, sin incluir el mobiliario (2).

O ha de ser vecino de una ciudad que, antes de 1832, pudiese conferir el sufragio concediendo los privilegios de la ciudadanía municipal *(freedom)*, y haber residido en ella, o dentro de un radio de siete millas, durante los doce meses anteriores a la inscripción (3).

O ha de ser individuo de uno de los gremios de la *City* de Londres (4).

O ha de ser, finalmente, miembro del Cuerpo gobernante de cualquiera de las Universidadee de Oxford, Cambridge, Londres, Edimburgo, Saint Andrews, Aberdeen o Dublín (5).

A estas condiciones de la capacidad electoral hay que añadir las incapacidades, para tener una idea completa de la ley complejísima del sufragio de donde procede la Cámara baja del Parlamento (6).

La posesión de una pairía es una incapacidad, a no ser tratándose de una pairía irlandesa, cuyo poseedor haya sido elegido antes, y sea entonces miembro de la

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 105.
(2) *Ibid.*, pág. 104.
(3) *Ibid.*, pág. 107.
(4) *Ibidem.*
(5) *Ibidem.*
(6) *Ibid.*, pág. 108.

Cámara de los Comunes. Otra incapacidad es el desempeño de un cargo de policía o de un cargo relacionado con las elecciones. Incapacita también la perturbación mental. La traición y la felonía incapacitan hasta la extinción de la condena u obtención del indulto. Los fraudes y abusos cometidos en las elecciones incapacitan por siete años. El disfrute de socorros parroquiales durante los doce meses anteriores al último día del mes de Julio que precede a una elección, incapacita para votar en aquella elección. La posesión de un inmueble *pro indiviso* incapacita a todos menos uno cuando la capacidad de todos depende exclusivamente de la posesión, a menos que el inmueble se haya adquirido por herencia o contrato de matrimonio, o a menos que los propietarios se hallen asociados para ejercer un comercio o industria. La ocupación *pro indiviso* de inmuebles en los Condados incapacita también a todos menos dos, cuando la capacidad de todos depende de la ocupación exclusivamente, a menos que la ocupación se haya adquirido de la manera antedicha.

He aquí un sistema muy confuso y cuya aplicación a casos concretos origina mil dificultades. Apenas hay quien le mire como definitivo. Es ya bastante radical para hacer gran violencia a la Constitución, y no lo bastante, sin embargo, para ser lógico y uniforme.

Los orígenes de que procede la Cámara alta son cuatro, como ya se ha dicho: la herencia, la elección, el nombramiento real y el ministerio eclesiástico.

Cualquier individuo cuyos antecesores tomasen asiento en el Parlamento inglés por virtud de real convocación hecha desde 1795 próximamente, tiene derecho hereditario a formar parte de la Cámara de los Lo-

res (1), o, más bien, a ser citado para esa Cámara. La palabra antecesor debe entenderse aquí en la acepción del Derecho público. No significa que tengan ese derecho todos los descendientes de una persona que tomase asiento en el Parlamento inglés por convocación real, sino sólo el descendiente en quien recaiga la herencia al tiempo dado, en virtud de la ley de sucesión que regula la transmisión de tal derecho. Esa ley es la primogenitura con preferencia de la línea masculina y suspensión del derecho repetido mientras no haya heredero varón, de modo que el derecho se transmite por las hembras, pero no se ejerce sino por los varones (2).

Diez y seis personas cuyos ascendientes tomaban asiento en la Cámara de los Lores del Parlamento escocés antes de la unión de ese Parlamento con el de Inglaterra, y que son elegidas por una mayoría de todos los individuos a quienes ha correspondido esa herencia en un momento dado, tienen derecho a ocupar un puesto en la Cámara de los Lores durante la existencia del Parlamento para el cual se las elige (3). Pero es menester que ese derecho electoral se haya ejercido después de 1800; si no, ha caducado (4). Veintiocho personas cuyos ascendientes figuraban en la Cámara de los Lores del Parlamento irlandés antes de la unión de este Cuerpo con el Parlamento de Inglaterra, y que son elegidas por una mayoría de todos los individuos a quienes ha correspondido esta herencia en un momento dado, tie-

(1) Stubbs, *Constitutional History of England*, vol. II, páginas 203 y 204.
(2) *Encyclopaedia Britannica*, vol. XVIII, art. Pairía, página 467.
(3) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 170.
(4) Leyes del Parlamento, 10 y 11 Victoria, cap. LII.

nen derecho a ocupar un puesto de por vida en la Cámara de los Lores del Parlamento del Reino Unido (1). Las palabras ascendiente y herencia deben tomarse en estos casos en el mismo sentido que en el primero.

Cualquier individuo a quien la Corona dirija un *writ* o carta de convocación, tiene derecho a ocupar un puesto durante su vida en la Cámara de los Lores y a transmitirle a sus herederos (2); pero no puede en modo alguno ocupar un puesto en el Cuerpo de Pares escoceses, que elige diez y seis representantes para la Cámara de los Lores; y tampoco puede ocupar un puesto en el Cuerpo de Pares irlandeses, que elige veintiocho representantes para la misma Cámara, a menos que ese individuo sea de los que puede elevar la Corona a "pairías„ irlandesas en sustitución de las que se extinguen, con arreglo al Acta de unión entre Irlanda y la Gran Bretaña (3).

La Corona puede nombrar a dos Lores ordinarios de apelación, y a veces cuatro, miembros de la Cámara alta durante su vida o mientras ejerzan sus funciones judiciales (4).

Dos Arzobispos y veinticuatro Obispos forman parte de la Cámara de los Lores en virtud de su ministerio eclesiástico (5).

El sistema electoral depende por completo de la legislación, y lo mismo pasa con el de la herencia y el nombramiento, en cuanto orígenes del mandato legisla-

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 170.
(2) *Ibid.*, pág. 177.
(3) *Ibidem.*
(4) Leyes del Parlamento, 39 y 40, Victoria, cap. LIX.
(5) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, páginas 170 y 197.

tivo: uno y otro están sujetos a modificación y aun abolición mediante ley.

El Derecho constitucional consuetudinario no garantiza a cada Cámara una completa independencia para el examen de los poderes de sus miembros. La facultad de decidir sobre elecciones discutidas, reivindicada y ejercitada por la Cámara de los Comunes desde 1604 a 1868, fue asignada por ley al Tribunal de lo civil *(Court of Commom Pleas)*, y es ejercida ahora por la sección del alto Tribunal llamada Banco de la Reina (1). La Cámara de los Lores no puede decidir sobre reclamaciones a una antigua "pairía„, como no sea a petición de la Corona (2). En todos los demás casos puede examinar los poderes de sus miembros.

3. *Principio de representación.*—Cada Cámara tiene el suyo; de modo que el título exacto de este número debería ser: Principios de representación. Y aun hallamos más de un principio aplicado a la representación en cada Cámara.

En los Comunes el principio antiguo era el reparto de la representación por cartas o franquicias reales entre las comunidades organizadas —condado, ciudades, burgos y universidades— a razón de dos miembros por cada una. Esta igualdad de representación entre las comunidades, que al principio se reputaba justa en el fondo, empezó a estimarse injusta en el curso del tiempo. La doctrina de la Revolución francesa de que la unidad en política es el individuo, y no la organización local, transformó esa opinión en idea definitiva. La reforma electoral de 1832 fue el primer paso importante para

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 150.
(2) *Ibid.*, págs. 204 y 205.

traer a la práctica la nueva idea. En esa ley afirmó el Parlamento su derecho exclusivo a distribuir la representación. La facultad de hacerlo que tenía la Corona, mediante la concesión de cartas y franquicias a las organizaciones locales, cesó de un modo definitivo. Sin embargo, el Parlamento no trató por entonces de realizar completamente la idea, basando la representación en el número. Privó de sus franquicias a las organizaciones locales que se habían despoblado, y aumentó la representación de aquellas que habían llegado a ser populosas; pero la organización local siguió siendo la unidad política. El Acta de la representación del pueblo, de 1867, adoptó la misma base; pero el Acta de "redistribución„ de 1885, dió forma consistente a la nueva idea (1). Esta ley reparte los condados, ciudades y burgos en distritos eletorales de unos 54.000 habitantes cada uno, por término medio, y dispone que cada distrito envíe un Representante al Parlamento. Es en principio la representación sobre la base del número, la consecuencia lógica de la doctrina de la soberanía popular. Pero esa ley autoriza algunas modificaciones y excepciones: permite que las ciudades de más de 15.000 y de menos de 50.000 habitantes, se cuenten como un distrito electoral, y envíen un miembro al Parlamento, y que las demás de 50.000 y de menos de 165.000 se dividan en dos distritos, y envíen un representante por cada uno. No priva de su franquicia a las Universidades de Oxford, Cambridge, Dublín, Londres, Glasgow, Aberdeen, Edimburgo y Saint Andrews, aunque ninguna de ellas cuenta más de 7.000 miembros. Debe recordarse, sin embargo, que todos esos miembros son electores, lo

(1) Leyes del Parlamento, 48 y 49 Victoria, cap. 23.

cual no ocurre con todas las personas comprendidas en un distrito cualquiera. Tales son las modificaciones en cuanto a la población necesaria para formar distritos. Las excepciones que sufre la representación por distritos nos las ofrecen las Universidades de Oxford, Cambridge y Dublín, la *City* de Londres y aquellas ciudades que antes del Acta de 1885 tenían derecho a elegir dos miembros y contienen, además, una población de 50.000 a 165.000 almas. En estos casos la representación descansa aún sobre la base de la organización local; es decir, la población no determina el número de miembros, excepto en el último caso, y esos cuerpos no se dividen en distritos. Por ejemplo: la Universidad de Oxford, con 6.000 electores, envía dos miembros; Cambridge, con 7.000 electores, y Dublín, con 4.000 tan sólo, hacen otro tanto. El número de miembros de la Cámara de los Comunes, según este Acta, es hoy 670 (1).

Por último, el principio general a que se ajusta esta ley es que cada miembro representa a todo el Imperio, no a un organismo local particular ni a un solo cuerpo de comitentes. Por lo mismo, no tiene obligación de amoldarse a instrucciones de los electores o de los habitantes del distrito electoral. Estos carecen de medios legales para imponérselas. Tampoco pueden exigirle su renuncia. Un miembro del Parlamento no puede renunciar; lo que cabe es que el Canciller del Tesoro le nombre intendente de los Chiltern Hundreds o de los dominios de East Hendred, Northstead o Hempholme, u oficial de reversiones de Munster, y, si acepta el cargo, vaca su puesto. Luego puede renunciar ese destino, y quedar libre de toda función pública. En caso de pertur-

(1) Almanaque de Gotha, 1890, pág. 745.

bación mental de un miembro, sus comitentes pueden pedir a la Cámara que examine la cuestión de su incapacidad; y la Cámara entonces, del mismo modo que por su propia iniciativa, puede declarar vacante el distrito (1). Pero esto no puede considerarse como un medio legal de imponer instrucciones a un diputado. El temor a una derrota en las elecciones inmediatas puede hacer que el Representante se incline ante las instrucciones de sus comitentes, pero eso nada tiene que ver con la necesidad legal de atemperarse a las mismas. Legalmente, el Representante no tiene que seguir más inspiraciones que las de su propia conciencia. Su representación no lleva anejo un mandato imperativo.

Las únicas reglas legales que existen para distribuir la representación en la Cámara de los Lores, son: que el número de miembros de Escocia será 16; el de Irlanda, 28; el de eclesiásticos, 26, y el de jueces, dos: a veces cuatro. El total de miembros de la Cámara de los Lores viene a ser al presente 541 (2). Sería violento pretender que esos números representan los intereses relativos correspondientes; a eso había que objetar que los intereses seculares de Inglaterra están representados en gran exceso comparativamente con los de Escocia o Irlanda, o con los intereses eclesiásticos o judiciales de todo el Imperio. No puede decirse que ese sea el principio con arreglo al cual se distribuye la representación en esta Cámara. Más se acercaría a la verdad decir que sus miembros representan los intereses del campo frente a los de las ciudades. Pero no hay que perder de vista que muchos de los Lores del Parlamento poseen

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 71.
(2) Almanaque de Gotha, 1890, pág. 745.

grandes masas de propiedad urbana, mientras que gran número de electores de la Cámara de los Comunes son propietarios rurales. No cabe, pues, decir que los Lores representan exclusivamente los intereses del campo frente a los de la ciudad. En mi sentir, hay que venir a la conclusión de que representan en general los intereses de todo el Imperio y de todas las clases, lo mismo que los Comunes, y que sólo se diferencian de éstos por el modo de ser elegidos.

Tampoco se sujetan a mandato imperativo. Exceptuando los elegidos por los Pares de Escocia y de Irlanda, no puede decirse que tengan comitentes especiales. Ningún Cuerpo puede exigirles que renuncien a consecuencia de sus opiniones y votos, ni por ninguna otra causa; es cosa desconocida la resignación de tales puestos. Un miembro escocés puede perder el suyo como representante de los Pares de Escocia, aceptando una "pairía" del Reino Unido, una pairía conferida por real nombramiento; un Obispo puede dejar vacante el suyo, renunciando su dignidad episcopal; lo mismo un Juez, cesando en desempeñar las fuciones judiciales asociadas a su nombramiento; y una pairía puede perderse por condena o extinguirse por acta del Parlamento (1). Pero ninguna de estas cosas puede mirarse como resignación en el sentido ordinario, y menos como resignación debida al disgusto de un cuerpo de comitentes por los actos u opiniones de un representante en la Cámara de los Lores. Ni siquiera puede influir sobre estos últimos —excepto en los diez y seis miembros esco-

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 201. —*Encyclopaedia Britannica*, vol. XVIII, pág. 467, art. «Pairía».

ceses— la perspectiva de una nueva elección. Se hallan en condiciones de pensar y obrar con gran independencia.

4. *Condiciones de los miembros.*—Las condiciones exigidas para formar parte de la Cámara de los Comunes no son más que tres: el sexo masculino, la edad de ventiún años y la cualidad de ciudadano o súbdito, sea por nacimiento o por naturalización. La primera de esas exigencias descansa en la costumbre; pero una y otra Cámara, naturalmente, pueden alterar tal costumbre mediante la facultad que poseen de juzgar de las condiciones de sus miembros. La segunda y tercera descansan en leyes del Parlamento, y no pueden ser modificadas por ninguna de las Cámaras aisladamente (1).

Las incapacidades e incompatibilidades son más numerosas. La locura incurable; la posesión de una "pairía», excepto una pairía irlandesa cuyo poseedor no es Lord del Parlamento (y entonces puede representarse en la Cámara de los Comunes a cualquier condado o burgo de la Gran Bretaña); la posesión de cargos eclesiásticos en la Iglesia anglicana, en la escocesa o en la católica; la posesión de ciertos cargos seculares, como los relacionados con las elecciones, con la percepción de los impuestos, con la revisión de cuentas o con la administración de bienes destinados a fines públicos; la posesión de cargos judiciales o de cualquier empleo creado a partir de 25 de Octubre de 1705, y no exceptuado especialmente de la regla por acta del Parlamento; el percibo de una pensión —esto es, "una concesión de

---

(1) Leyes del Parlamento, 7 y 8, Guillermo III, cap. 25; *Ibid.*, 5 Ana, cap. 8; *Ibid.*, 4 Jorge IV, cap. 55.

la real munificencia repetida más de una vez en tres años„, excepto las "pensiones del servicio civil y las diplomáticas„—; los contratos con el Gobierno; la felonía o los manejos ilícitos en las elecciones; el estado de quiebra: todo eso, según varias leyes, incapacita para formar parte de la Cámara de los Comunes (1). El nombramiento para la mayoría de los cargos no mencionados priva a la persona agraciada de su puesto en la Cámara de los Comunes; pero, si es reelegida *después* de su nombramiento, puede conservar el cargo y el mandato legislativo.

Las condiciones e incapacidades referentes a la Cámara alta no son tan numerosas; pero las establecidas son análogas a las que rigen para la Cámara de los Comunes. Un Lord del Parlamento debe ser varón (2), de veintiún años cumplidos (3), y súbdito británico—no es cosa clara que un extranjero llegue a ser súbdito para este fin por vía de naturalización (4). Incapacitan para entrar en la Cámara de los Lores la convicción de felonía y la bancarrota (5).

En fin, el negarse a prestar juramento o no haberle prestado impide tomar parte en las tareas de una u otra Cámara; pero el puesto no queda vacante (6).

5. *Derechos y privilegios de los miembros*.—Los miembros de la Cámara baja no pueden ser arrestados

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 71.

(2) *Encyclopaedia Britannica*, vol. XVIII, pág. 467, artículo «Pairía».

(3) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, págs. 139 y 146.—May, *Parliamentary Practice*, págs. 112, 122, 142 y 143.

(4) *Encyclopaedia Britannica*, vol. XVIII, pág. 311, artículo «Parlamento».

(5) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 191.

(6) *Ibid.*

durante la legislatura, ni por espacio de cuarenta días antes de su principio o después de su término, a no ser por delitos comunes o por rebeldía a los tribunales. Los que se hallasen presos al ser elegidos tienen el privilegio de ser puestos en libertad, a menos que la prisión obedezca a las causas citadas. Se les dispensa, además, de ser testigos y jurados.

Los miembros de la Cámara de los Comunes disfrutan de completa libertad de palabra. Ni ante los tribunales, ni ante ningún Cuerpo extraño a la Cámara tienen que responder de lo que digan en ella. Sin embargo, si publican sus palabras o discursos, pueden ser perseguidos por injuria y calumnia, como los particulares (1).

Los miembros de la Cámara de los Lores, si son Pares, no pueden ser arrestados en ningún tiempo (2), "salvo en caso de traición, de felonía o de negarse a ofrecer seguridades de paz„ (3). Pero esto en calidad de Pares. Como Lores del Parlamento, sólo gozan de la misma exención que los miembros de la Cámara de los Comunes (4). Sin embargo, el privilegio se extiende a las personas de su familia y de su servicio durante la legislatura y por espacio de veinte días antes y después (5).

Los miembros de la Cámara de los Lores disfrutan de completa libertad de palabra; y no me parece que se aplique a ellos la sentencia recaída en el pleito de Stochdale y Handsard —sentencia por cuya virtud los miem-

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, págs. 191 y 192.

(2) *Ibid.*, págs. 57, 58 y 193.

(3) *Ibid.*, pág. 203.

(4) *Ibid.*, pág. 203.—May, *Parliamentary Practice*, pág. 122.

(5) *Ibid.*, pág. 203.

bros de la Cámara de los Comunes quedan sujetos a persecución si profieren expresiones injuriosas y calumniosas y hacen que se publiquen—. Tratándose de los Lores, se confía en que el honor y la caballerosidad bastan para apartarlos del abuso. Cada miembro de esta Cámara tiene el privilegio de consignar su disentimiento bajo forma de protesta en el *Diario* de la misma (1).

Los Pares, en fin, tienen acceso individualmente cerca de la persona del monarca; pero le tienen como tales Pares más bien que en calidad de Lores del Parlamento. Si pueden acercarse al Trono, es más como consejeros que como legisladores (2).

6. *Convocación, apertura, suspensión y disolución del Parlamento.*—La Corona es quien exclusivamente convoca y abre el Parlamento y suspende sus sesiones. No habría, pues, que hablar de esos actos en este punto, si no fuese porque, al cumplirlos, la Corona obra por consejo del primer ministro, que no es más que el jefe del Gabinete, y, como tal, el representante del partido que está en mayoría en la Cámara de los Comunes. Por consecuencia, la Cámara de los Comunes, mediante sus *leaders,* es quien ha asumido realmente la facultad de inducir a la Corona a esos actos.

La ley ordena que el Parlamento se reúna cada tres años, por lo menos (3). La suspensión de las sesiones por un plazo breve (a diferencia del término de una legislatura) puede acordarla cada Cámara independientemente de la otra y de la Corona. Se entiende que la Corona no puede compeler a ninguna de las Cámaras a

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 203.
(2) *Ibid.*, págs. 203 y 204.
(3) May, *Parliamentary Practice*, pág. 42.

suspender ni a reanudar sus sesiones antes del tiempo fijado por la Cámara misma (1).

La disolución del Parlamento no puede verificarse ahora más que de dos modos: por expiración de los mandatos de los miembros de la Cámara de los Comunes, a los siete años de su primera reunión, o en virtud de decreto de la Corona, dando por terminados esos mandatos y ordenando la celebración de nuevas elecciones. Hasta hace poco el primer modo de disolución se alteraba algo con motivo de la transmisión de la Corona durante el período de un Parlamento o durante una disolución; pero ahora se ha suprimido la variante (2). El segundo modo de disolver el Parlamento se lleva a cabo formalmente, mediante el ejercicio de una prerrogativa de la Corona; pero realmente es obra del primer ministro, el principal representante del partido que tiene mayoría en la Cámara de los Comunes. Y esto es por ahora lo que importa. Cabe, sin duda, que los ministros pierdan el apoyo de la mayoría de la Cámara de los Comunes, y que logren, no obstante, el decreto de disolución, representando a la Corona que la mayoría de los electores no está ya de acuerdo con la de la Cámara (3). Eso sólo puede decidirse por las nuevas elecciones Pero los ministros no ejercen ese influjo sobre la Corona sino por haber sido los jefes de la mayoría parlamentaria, y en la creencia de que la falta del apoyo de la mayoría en el caso de que se trata es accidental, y puede repararse acudiendo a los electores.

7. *El principio del "quorum"*.—Cada Cámara fija

---

(1) Anson, *Law and Custom of the Parliament*, pag. 64.

(2) Leyes del Parlamento, 30 y 31 Victoria, cap. 102.

(3) Bagehot, *The English Constitution*, pág. 83.

por sí misma el número de miembros cuya presencia es necesaria para la validez de sus actos. Es, pues, un asunto de organización interior; y, si hablo de él aquí, es sólo por conservar este epígrafe para el el examen de otras Constituciones que determinan el *quorum*. En Inglaterra las dos Cámaras señalan un número arbitrario y muy reducido: cuarenta la de los Comunes, y tres la de los Lores (1).

8. *Organización interior de las Cámaras*.—La de los Comunes elige su *speaker* (2). En ausencia de él le sustituye el presidente de la Comisión del presupuesto (3). El *speaker* de la Cámara de los Lores, en virtud del derecho constitucional consuetudinario, es el Lord Canciller, un miembro del Ministerio, o sea uno de los jefes del partido que cuenta mayoría en la Cámara de los Comunes. Puede ser, pues, un *commoner* (4); y por eso, entre otras razones (5), su asiento se supone colocado fuera de la Cámara. En ausencia del Lord Canciller, le sustituye uno de los Vicepresidentes *(deputy speakers)* nombrados nominalmente por la Corona (es decir, cuyos nombramientos llevan el gran sello). Si no estuviese presente ninguno de ellos, los Lores pueden elegir un *speaker* para aquel caso. Los funcionarios de ambas Cámaras son fijos, y los nombra la Corona (6).

Cada Cámara tiene plenas atribuciones para deter-

(1) May, *Parliamentary Practice*, pág. 220.

(2) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, páginas 55 y 132.

(3) *Ibid.*, pág. 132.

(4) Todo el que no es Par del Reino.—*(N. del T.)*

(5) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 202.

(6) *Ibid.*, págs. 133 y 203.

minar sus reglas de procedimiento (1) y de disciplina. Aunque el Parlamento tratase de dictar leyes sobre este punto, cada uno de los Cuerpos legislativos las interpretaría en definitiva para sí propio, sin que pudiesen intervenir los Tribunales. En la Cámara de los Comunes nada autoriza la intervención del Poder judicial, a no ser un crimen cometido en ella o por orden suya (2); en la de los Lores, ni aun eso.

En el ejercicio de sus facultades disciplinarias cada Cámara puede multar, mandar prender o expulsar a uno de sus miembros. También puede mandar prender por desobediencia a individuos del público. La prisión ordenada por la Cámara de los Comunes se circunscribe a la duración de la legislatura; no puede decretarse, por consiguiente, para un período fijo, puesto que en cualquier tiempo puede venir la suspensión o la disolución. La Cámara de los Lores sí puede decretarla para un plazo determinado, y aunque termine antes la legislatura, no se pone en libertad al preso (3).

9. *Modo de legislar.*—Como ya hemos visto al tratar de este punto en la Constitución examinada anteriormente, en el procedimiento legislativo se distinguen tres momentos capitales: presentación del proyecto, adopción del mismo por las Cámaras, y aprobación del Poder ejecutivo. En el sistema británico hay tres modos generales de iniciar una ley, según la materia sobre que verse. Si el asunto es público, y no se refiere a la cuestión de ingresos ni de gastos, la ley

(1) Anson, *Law and Custon of the Constitution*, págs. 155, 156 y 205.

(2) *Ibid.*, pág. 155.

(3) *Ibid.*, págs. 156, 157, 192 y 205.—May, *Parliamentary Practice*, pág. 104.

puede ser iniciada en cualquiera de las Cámaras y por cualquier miembro. En la de los Comunes hay que solicitar y obtener la venia de la Cámara para someter el *bill*. En la de los Lores no se exige esa formalidad (1).

Pero esta manera de iniciar leyes sobre asuntos públicos que no se refieran a contribuciones ni a gastos, sufre dos excepciones. Los *bills* referentes a religión o comercio deben examinarse, ante todo, en Comité general, y presentarse a la Cámara por recomendación del Comité (2). Cualquier miembro puede proponer el asunto en el Comité.

Si el *bill* versa sobre gastos o sobre ingresos, no puede presentarse más que en Comité general de la Cámara de los Comunes, y sólo por un ministro de la Corona si se trata de gastos o de imponer nuevos tributos (3).

Finalmente, si se trata de un asunto privado, la ley ha de iniciarse a petición de la persona o personas interesadas, que han de presentar al efecto la oportuna solicitud en el despacho de proyectos privados de la Cámara de los Comunes el 21 de Diciembre anterior. Los encargados de su examen por designación de la Cámara de los Lores y del *speaker* de la Cámara de los Comunes, deben consignar al dorso si llena o no los requisitos exigidos para el caso por la última. Tres días después de informada la petición, sea afirmativa, sea

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, págs. 156, 157, 192 y 205.—May, *Parliamentary Practice*, pág. 104.

(2) *Ibid.*, *Law and Custom of the Constitution*, págs. 225 y 226.

(3) *Ibid.*, pág. 230.—May, *Parliamentary Practice*, páginas 624 y 625.

negativamente, la presenta un miembro a la Cámara de los Comunes (1).

Las atribuciones de las dos Cámaras con respecto a los *bills* presentados, varían también hasta cierto punto, según el contenido de los mismos. Un *bill* público que no afecte a los impuestos, puede ser modificado, enmendado o rechazado por cualquiera de ellas (2). Un *bill* sobre contribuciones no puede ser modificado, enmendado ni rechazado por la de los Lores (3). Un *bill* privado puede serlo por las dos, pero las dos actúan entonces en calidad de tribunales, tanto como en calidad de Cuerpos legislativos: interrogan testigos, oyen abogados, etc. (4).

Por último, en todos los casos es necesaria la aprobación de la Corona, y su desaprobación sería fatal legalmente para cualquier medida. Pero ahora no se niega nunca la sanción regia, ni se ha negado desde 1707 (5).

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, págs. 241 y 242.

(2) *Ibid.*, pág. 224.

(3) *Ibid.*, pág. 231.—May, *Parliamentary Practice*, páginas 595 y 603.

(4) Anson, *ob. cit.*, pág. 242.

(5) *Ibid.*, *Law and Custom of the Constitution*, pág. 252.

CAPITULO III

Constitución del Poder legislativo en el Imperio alemán.

1. *Principio general de la organización legislativa.*—La Constitución adopta el sistema bicameral, con esencial igualdad de atribuciones en las dos Cámaras por lo que toca a la legislación (1). Sé muy bien que los tratadistas alemanes no han de admitir que se considere al Consejo Federal *(Bundesrath)* como una Cámara alta del Poder legislativo, ni que sólo se le atribuyan facultades iguales a las de la Dieta *(Reichstag)* (2). Pero yo no quiero decir que el Consejo Federal sea *sólo* la Cámara alta del Poder legislativo y que no tenga más que facultades legislativas. Quiero decir que obra como un Cuerpo legislativo, y que, en legislación, él y la Dieta tienen las mismas facultades para la iniciativa y adopción de las leyes. Yo estoy seguro de que el texto constitucional y la práctica vienen en apoyo de mi aserto. El art. 5.º declara que el Poder legislativo del Imperio se ejercerá por el Consejo Federal y la Dieta,

---

(1) Constitución imperial, art. 5.º

(2) Von Rönne, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, pág. 194.—Schulce, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, libro II, pág. 45.—Laband, *Das Staatrecht des deutschen Reiches*, t. I, pág. 215.

y que es necesario y suficiente el voto de la mayoría de las dos Asambleas para todas las leyes imperiales. El art. 7.°, sec. 1.ª, dispone que el Consejo Federal puede iniciar las leyes, y el art. 23 dispone otro tanto con respecto a la Dieta. El deseo de los particularistas de hacer ver que el Consejo Federal es el soberano en todo el sistema, el Estado, me parece que les ha conducido a una confusión de ideas y de expresiones sobre este asunto. Comprenden que la facultad constitucional, que posee la Dieta, de rechazar los proyectos del Consejo Federal, no se compagina bien con su doctrina de la soberanía del Consejo. Así es ciertamente; y un espíritu no prevenido es de suponer que negará la doctrina antes que admitir explicaciones caprichosas de un lenguaje tan claro y explícito como el de la Constitución. Declara ésta, como hemos visto, que el Poder legislativo del Imperio se ejercerá por las dos Asambleas; que las dos tienen la iniciativa de las leyes sobre cualquier asunto que se halle dentro de la órbita legislativa del Gobierno imperial, y que cada una puede rechazar los proyectos de la otra. La circunstancia de poseer el Consejo Federal facultades que no son legislativas no le priva de su carácter legislativo, de igual suerte que el poseer facultades judiciales la Cámara británica de los Lores o facultades administrativas el Senado de los Estados Unidos no obsta para que esos Cuerpos sean Asambleas legislativas. Cierto que el Consejo Federal de Alemania tiene más facultades extralegislativas que los Cuerpos mencionados; pero eso no afecta al principio. Desde el punto de vista legislativo el Consejo es un Cuerpo legislativo, y no tiene más poder en ese respecto que la Dieta. De sus otras facultades ya hemos hablado y volveremos a hablar en los lugares oportunos.

El mandato de los miembros de la Dieta se da por cinco años, y la Dieta se renueva totalmente a cada elección (1). En el Consejo el mandato de cada representante depende de la voluntad de la Región que le envía.

2. *Orígenes de que proceden los Cuerpos legislativos.*—La Dieta procede del sufragio directo de todos los ciudadanos varones del Imperio alemán *(Reichsangehörige)* que hayan cumplido los veinticinco años. Esas son las condiciones en que estriba la capacidad electoral. Las incapacidades son: el servicio activo en el Ejército o la Armada; la sujeción por cualquier motivo a tutela o curatela o un proceso por quiebra o insolvencia; el recibo de socorros en el curso del año anterior a la elección, y la pérdida de los derechos civiles y políticos por sentencia judicial (2). Es pura y simplemente el sufragio universal (3), con la exigencia de alguna más madurez que la requerida en Inglaterra y en América, y, según veremos, en Francia. Todas las disposiciones a que se ajusta la elección de los miembros de la Dieta, salvo la de que el voto sea secreto, son disposiciones legislativas ordinarias, no constitucionales (4).

El Consejo Federal es producto del nombramiento; sus individuos son designados por los veinticinco Gobiernos regionales, entendiéndose que Gobiernos signi-

---

(1) Constitución imperial, art. 24.—Boletín legislativo del Imperio, 1888, pág. 110.

(2) Boletín legislativo del Imperio, 1869, pág. 145; 1870, páginas 647 y 654.—Schulce, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts,* libro II, pág. 76.

(3) Constitución imperial, art. 20.

(4) *Ibid.*

ca aquí los veintidós Príncipes y los Senados de las tres ciudades. En aquellas Regiones donde los Príncipes gobiernan mediante ministros responsables ante las respectivas Cámaras, el nombramiento del representante o representantes de las regiones en el Consejo Federal se hace mediante los ministros, y con mayor o menor intervencion, por consiguiente, del Poder legislativo. Pero, en forma legal, quien hace el nombramiento son los Príncipes (1).

3. *Principios de representación.*—La representación en la Dieta ha sido distribuída, no por la Constitución imperial, sino por la ley; y lo ha sido según el censo de la poblacion, a razón de un representante por cada 100.000 habitantes. Esta es la regla general, pero sujeta a las modificaciones siguientes: que los límites de los distritos electorales no han de cortar los de las regiones; que un residuo de más de 50.000 habitantes en cualquier región, enviará un representante, y que cada región ha de enviar un representante por lo menos. Una ley imperial determina los distritos electorales, el punto referente al distrito uninominal o al escrutinio de lista, se decide de análogo modo por ley imperial —al presente en favor del primero— y, como ya he dicho, todo el procedimiento de las elecciones está sujeto a regulación imperial (2). El número de miembros de la Dieta es ahora 397 (3). No hay mandato imperativo: la Constitución declara de un modo categórico que los miembros de la Dieta son representantes de todo el

(1) Constitución imperial, art. 6.—Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs,* Colección Marquardsen, pág. 40.

(2) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, pág. 293.

(3) Almanaque de Gotha, 1890, pág. 404.

pueblo y no se someten a ningún género de instrucciones; es decir, cada uno habla y vota con arreglo exclusivamente a su conciencia y a su propio criterio (1).

La representación en el Consejo Federal la distribuye la Constitución misma. El reparto es algo artificial, pero tiene una justificación histórica, porque (excepto en lo tocante a Baviera) se respeta el adoptado para la Confederación germánica por las Actas de Viena de 1845. A Baviera se le conceden más representantes de los que tenía en la Dieta de la Confederación germánica, no por ningún aumento correspondiente de su territorio ni de su población, sino por consideraciones políticas relacionadas con la formación de la Constitución actual. El número de miembros, o, más bien, de voces y votos, es ahora 58. Prusia tiene 17; Baviera, 6, Sajonia, 4, Würtenberg, 4; Baden, 3; Hesse, 3; Brunswick, 2; Mecklenburgo-Schwerin, 2, y las demás regiones, 1 cada una (2). Alsacia-Lorena no tiene ni puede tener voto en este Cuerpo, porque no es un miembro del Imperio (3). Aquí la representación se somete a mandato imperativo, y no se cuenta el voto sin instrucciones. La Constitución lo dispone así expresamente, ordenando, además, que se vote por Regiones. Resulta de aquí que el voto de una región no puede dividirse, y que todo él puede ser emitido por una parte de los miembros que representan a la región. Pero el Consejo aceptará, sin discutir, la declaración de los representantes en punto al hecho y tenor de sus instrucciones. Si los

(1) Constitución imperial, art. 29.

(2) *Ibid.*, art. 6.º

(3) Schulce, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, lib. II, pág. 49.

representantes no se atienen fielmente a las instrucciones recibidas, la Región procederá con respecto a ellos como estime oportuno, pero no podrá eximirse de la obligación contraída por sus votos, so pretexto de que excedieron de sus atribuciones (1).

4. *Condiciones de los miembros.*—La Constitución no dispone nada sobre este punto. Según la ley, se exige para formar parte de la Dieta, ser varón, de veinticinco años cumplidos y ciudadano alemán durante un año antes de la fecha de la elección (2). En cuanto a las condiciones precisas para formar parte del Consejo Federal, se reserva implícitamente a las Regiones la facultad de determinarlas por lo que afecta a sus miembros respectivos.

La Constitución establece incompatibilidades para ambos Cuerpos, y la ley añade otras para la Dieta. Según la Constitución, el cargo de representante en la Dieta es incompatible con el de representante en el Consejo Federal (3)y con todo empleo civil del Imperio o de las Regiones (4). Esta segunda incompatibilidad no rige, si la elección para la Dieta ha sido posterior al nombramiento para el destino, y puede desaparecer por una reelección posterior al nombramiento (5). Es también cosa implícita en la Constitución, que los príncipes reinantes de las varias Regiones no pueden perte-

(1) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, t. I, páginas 226 y 229.

(2) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, lib. II, pág. 77.—Ley electoral, § 4.—Boletín legislativo de la Confederación, 1869, pág. 145.

(3) Constitución imperial, art. 9.

(4) *Ibid.*, art. 21.

(5) *Ibidem.*

necer a la Dieta, por el hecho de dar instrucciones a los miembros del Consejo Federal (1).

Según la Constitución, el cargo de representante en el Consejo sólo es incompatible con el de representante en la Dieta (2).

Las incompatibilidades legales para la Dieta son las mismas que se establecen para el ejercicio de sufragio, con dos excepciones: que son elegibles los militares en activo servicio, y que no se exige la residencia en el Imperio al tiempo de la elección (3).

5. *Derechos y privilegios de los miembros.*—Según la Constitución, sin consentimiento de la Dieta, sus miembros no pueden ser perseguidos ni detenidos por actos penales durante la legislatura, a menos que se los coja en flagrante delito o al día siguiente de cometerle. Tampoco pueden ser detenidos por deudas, sin el mismo consentimiento, durante la legislatura. Si al abrirse ésta se hallasen ya procesados o detenidos por causa criminal o civil, tienen derecho, según la Constitución, a que se les ponga en libertad y se suspenda todo procedimiento, a instancia de la Dieta, mientras dura la legislatura (4). Se notará que estas disposiciones no eximen al que la sufra por sentencia ya dictada contra él (5).

La Constitución exime a los miembros de la Dieta de

(1) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, t. I, página 293.

(2) Constitución imperial, art. 9.°

(3) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, lib. II, pág. 77.—Ley electoral, § 4.—Boletín legislativo de la Confederación, 1869, p g. 145.

(4) Constitución imperial, art. 31.

(5) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, t. I, página 330.

toda responsabilidad legal ante cualesquiera otros Cuerpos por las palabras pronunciadas o los votos emitidos en la Dieta (1). El lenguaje de la Constitución exige que las palabras se hayan pronunciado en el curso de las tareas legislativas y en relación con ellas.

Finalmente, la Constitución prohibe toda ofensa a los miembros del Reichstag durante el ejercicio o con motivo del ejercicio de sus funciones (2). Pero este privilegio no se halla bajo la salvaguardia de órganos imperiales. La Constitución dice simplemente que las ofensas serán castigadas por cada Región, en lo que atañe a sus miembros, según las leyes regionales que protejan a sus legisladores o funcionarios contra tales ofensas (3).

La Constitución confiere el mismo privilegio a los miembros del Consejo Federal (4). Les confiere también la extraterritorialidad de los Ministros extranjeros durante las sesiones, e impone al Emperador la obligación de protegerlos en el goce de ese privilegio (5). Laband parece opinar que ese privilegio no se extiende a los miembros prusianos (6), por hallarse en el territorio sometido al Rey de Prusia, y, por consiguiente, bajo su protección; pero la Constitución no lo dice: habla en general, e impone al Emperador, no al Rey de Prusia, el deber de defender el privilegio.

Finalmente, la Constitución confiere a los miembros

(1) Constitución imperial, art. 30.
(2) *Ibid.*, art. 74.
(3) *Ibidem.*
(4) *Ibidem.*
(5) *Ibidem.*
(6) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, pág. 224.

del Consejo Federal el derecho de asistir a la Dieta y expresar allí las opiniones de sus Gobiernos sobre cualquier asunto que se discuta, aunque sobre ese asunto haya recaído ya acuerdo en el Consejo Federal, y acuerdo contrario a las opiniones expresadas (1). Pero la Constitución no protege a los miembros del Consejo contra los Gobiernos de quienes reciben sus mandatos: los primeros responden ante los segundos de su conducta y de sus votos en aquel Cuerpo (2).

Otros derechos y privilegios garantizan las leyes a los individuos de ambas Asambleas, pero no hay para qué enumerarlos en una obra de Derecho constitucional. Me interesa más descubrir las lagunas de ese Derecho que tratar de llenarlas con disposiciones legislativas.

6. *Reunión, suspensión y disolución.*—La Constitución no otorga facultades sobre estos extremos a los Cuerpos legislativos, excepto, quizá, la de suspender las sesiones de un día para otro.

El Emperador es el que tiene la prerrogativa de convocar, abrir, suspender y cerrar ambos Cuerpos, y disolver la Dieta (3). Pero la Constitución limita la prerrogativa imperial, ya directamente, ya exigiendo la participación de uno u otro Cuerpo legislativo en el ejercicio de esas facultades. Por ejemplo: el Emperador debe convocarlos anualmente (4); y, en caso de disolución de la Dieta, debe decretar nuevas elecciones dentro del término de sesenta días desde la fecha de la

(1) Constitución imperial, art 9.
(2) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches,* t. I, pág. 225.
(3) Constitución imperial, arts. 12 y 24.
(4) *Ibid.*, art. 13.

disolución, y convocar al nuevo Reichstag dentro de los noventa (1). El examen de estos puntos pertenece más bien a la división consagrada a las facultades del Poder ejecutivo. En cambio deben tratarse aquí estas otras limitaciones: la facultad que tiene la Dieta de oponerse a la suspensión de sus sesiones (2) más de una vez durante la misma legislatura o por más de treinta días; la facultad que posee el Consejo Federal de oponerse a la disolución de la Dieta (3), y la de acordar su propia reunión (4). De la primera de estas limitaciones resulta que la Dieta tiene la facultad constitucional de reanudar por sí misma sus sesiones treinta días después de suspendidas por orden del Emperador, y que no está obligada legalmente á obedecer una segunda orden de suspensión durante la misma legislatura. La segunda de esas limitaciones evita que la duración de los mandatos de los miembros de la Dieta dependa de la voluntad arbitraria del Emperador, y permite presumir que no se decretará disolución ninguna sin causa suficientemente justificada. De hecho el Consejo Federal, más bien que el Emperador, es quien disuelve la Dieta. La tercera de esas limitaciones impone al Emperador el deber de convocar al Consejo Federal cuando lo pida la tercera parte de sus votos.

7. *El principio del "quorum"*.—La Constitución fija como *quorum* de la Dieta la mayoría del número legal de sus miembros (5); pero no determina nada respecto al del Consejo Federal. De este silencio infieren algu-

(1) Constitución imperial, art. 25.
(2) *Ibid.*, art. 26.
(3) *Ibid.*, art. 24.
(4) *Ibid.*, art. 14.
(5) *Ibid.*, art. 28.

nos comentaristas que si los miembros han recibido el oportuno aviso, basta que entre los que concurran figuren el Presidente o un sustituto para que pueda celebrarse sesión (1).

8. *Organización interior de los Cuerpos legislativos.*—La Constitución confiere a la Dieta la facultad de decidir sobre la elección de sus miembros, de proveer sus cargos parlamentarios y de regular su procedimiento y disciplina (2). La Dieta es, pues, independiente de toda otra rama del Gobierno en lo tocante a esos puntos. Pero la Constitución le impone dos límites: que las sesiones han de ser públicas, y que por la reseña verídica de las sesiones públicas no se puede perseguir al que las hace. De los términos de estos preceptos parece desprenderse, por una parte, que el Reichstag no puede celebrar nunca sesiones secretas, y, por otra, que puede celebrarlas en ocasiones excepcionales. Los comentaristas no están de acuerdo en sus interpretaciones. Schulze sostiene, como principio general de Derecho parlamentario, que un Cuerpo legislativo puede celebrar sesiones secretas en ciertas circunstancias, aunque la regla sea la publicidad; y entiende que el principio se halla reconocido en la segunda disposición que, al permitir la reseña de las sesiones públicas, implica que puede haberlas secretas (3). Laband sostiene, al revés, que el Derecho parlamentario común no puede prevalecer contra un mandato terminante de la Constitución, y que el lenguaje de la disposición segunda se

---

(1) Bon Rönne, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, t. I, págs. 204 y 205.

(2) Constitución imperial, art. 27.

(3) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, pág. 85.

refiere, no a posibles sesiones secretas del Reichstag, sino a las reuniones de las comisiones y secciones (1). Laband sostiene también que, en el ejercicio de sus facultades disciplinarias, la Dieta no puede expulsar a un miembro (2). La Dieta puede, sin duda, mandar prender, por desobediencia, a uno de sus miembros o a un individuo del público.

El Consejo Federal no goza de la misma independencia constitucional frente al Poder ejecutivo. La Constitución declara que el Canciller del Imperio, nombrado por el Emperador, es el Presidente del Consejo Federal, y da al Canciller el derecho de elegir su sustituto, para casos de ausencia, entre los miembros de este Cuerpo. Según el protocolo adicional al tratado entre la Confederación de la Alemania del Norte y Baviera para el ingreso de esta última en la Confederación, en el caso de que Prusia no pudiese ejercer la presidencia del Consejo Federal, ese derecho correspondería al Gobierno de Baviera (3). Significa esto, para Laband, que el Canciller, al designar su sustituto en la presidencia del Consejo, debe dar la preferencia a los miembros bávaros sobre los de cualquier otra región, excepto Prusia (4). Si el Canciller dejara de nombrar sustituto, supongo que la representación bávara puede ocupar la presidencia por virtud de ese acuerdo. Si el Canciller faltase sin haber nombrado sustituto y sin hallarse presente ningún miembro de Baviera, el Consejo se vería en la alternativa de elegir un Vicepresidente o de no

(1) Laband, *Das Staatsrecht des deustchen Reiches*, t. I, pág. 323.
(2) *Ibid.*, t. I, pág. 316.
(3) Boletín legistativo del Imperio, pág. 23.
(4) *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, pág. 255.

poder constituirse en sesión. No veo que la ley fundamental haya provisto a esta exigencia, ni que la traten los comentaristas. Científicamente, creo que, en tales circunstancias, debe reconocerse en el Consejo la facultad de elegir su Vicepresidente.

Amén de lo dicho, la Constitución designa virtualmente tres de los cinco miembros de la comisión de Negocios extranjeros del Consejo Federal, ordenando que Baviera, Sajonia y Würtenberg tendrán siempre puestos en la misma, y también designa en substancia el Presidente de esa comisión, al declarar que la presidencia corresponde a Baviera (1). Designa asimismo virtualmente un miembro de la comisión de Ejército y fortificaciones, ordenando que Baviera tendrá siempre puesto en la misma (2).

La ley fundamental confiere al Emperador la facultad de nombrar todos los individuos de la última de esas Comisiones, menos el de Baviera, y todos los de la Comisión permanente de Marina (3).

En fin, la Constitución limita más aún las facultades del Consejo Federal respecto a su organización interna, preceptuando que se formen en ese Cuerpo siete comisiones permanentes, a saber: de Ejército y fortificaciones; de Marina; de Aduanas y contribuciones; de Comercio; de Ferrocarriles, Correos y Telégrafos; de Justicia, y de Contabilidad. Y ordena que en cada una estarán representadas cuatro Regiones, por lo menos, además de Prusia, y que cada Región no tendrá más que un voto en esas comisiones (4).

(1) Constitución imperial, art. 8.°
(2) *Ibidem.*
(3) *Ibidem.*
(4) *Ibidem.*

La Constitución no contiene más disposiciones respecto a la provisión de cargos y a la facultad de determinar reglas de procedimiento y de disciplina; de donde debe inferirse que todas las facultades restantes de esta naturaleza pertenecen al Consejo Federal. Hay que partir de la hipótesis de que un Cuerpo legislativo posee todas las facultades reconocidas por los principios universales del Derecho parlamentario, mientras la Constitución o las leyes no dispongan otra cosa. El Consejo Federal ha asumido esas facultades y nadie le ha disputado su ejercicio (1).

9. *Modo de legislar.*—La Constitución confiere exclusivamente el derecho de iniciativa al Consejo Federal y a la Dieta (2). Es decir, el Emperador no tiene tal derecho. Como Rey de Prusia, puede hacer que le ejerzan sus representantes en el Consejo Federal; pero eso es otra cosa. El precepto significa juntamente que lo mismo el Consejo que la Dieta pueden proponer leyes sobre cualquier asunto comprendido en la esfera que reserva la Constitución a la legislación imperial. Ni el Reichstag tiene ningún privilegio sobre el Consejo en materia de legislación financiera, ni el Consejo sobre el Reichstag en otros asuntos. Por supuesto, se trata aquí de leyes ordinarias a distinción de las proposiciones de reforma constitucional. Ya he explicado las funciones de esos dos Cuerpos respecto a este punto.

La Constitución declara expresamente que *cada miembro* de la Confederación puede presentar en el Consejo proposiciones de ley, y que el Presidente de la

(1) Von Rönne, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, pág. 208.

(2) Constitución imperial, art. 5.

Confederación está obligado a someterlas a las deliberaciones de ese Cuerpo (1). "Miembro de la Confederación" no quiere decir cada individuo del Consejo Federal, sino cada Región representada en él. Claro es que la proposición de ley ha de ser presentada al Consejo por un representante de la Región, o más propiamente, por *el* representante de la Región en ese Cuerpo. Es decir, cuando se trata de Regiones que envían más de un delegado, el que presenta la proposición de ley lo hace, no sólo por sí, sino por todos sus colegas regionales, como partícipes de las mismas instrucciones.

La Constitución no confiere tal derecho a ningún miembro ni grupo de miembros de la Dieta. Reserva a esta última íntegramente el modo de ejercer la iniciativa. La Dieta exige que cada proposición cuente en un principio con el apoyo de quince miembros. Permite que cualquiera pueda introducir modificaciones en el proyecto antes de o durante la segunda lectura; pero durante la tercera lectura no pueden proponerse enmiendas sin el apoyo previo de treinta miembros (2).

La Constitución dispone que los acuerdos del Consejo Federal sobre proyectos legislativos se presenten a la Dieta en nombre del Emperador y en la forma en que hayan sido aprobados, y que los defiendan en la Dieta miembros del Consejo o personas designadas por él (3). Según los comentaristas, significa este precepto que el Emperador no puede arrinconar los proyectos del Consejo, ni aplazar indebidamente su presentación a la

(1) Constitución imperial, art. 7.°, § 2.
(2) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, página 534.
(3) Constitución imperial, art. 16.

Dieta, ni alterar su contenido de ningún modo (1). Laband sostiene, sin embargo, que el Emperador tiene la facultad constitucional de decidir si los acuerdos del Consejo han sido adoptados de la manera prescrita por la Constitución, y, caso de pronunciarse por la negativa, no transmitirlos a la Dieta. A este fin, no sólo puede inspeccionar las fórmulas, las firmas y los testimonios indispensables para un acuerdo en regla, sino que puede examinar el contenido de los proyectos, y basar en él su determinación. Por ejemplo: si el Consejo Federal adoptase un acuerdo, con todos los requisitos legales, y le comunicase al Emperador o a su representante para transmitirle a la Dieta, y el Emperador, examinando su contenido, entendiese que implicaba una reforma constitucional y hallase que había habido catorce votos contra su aprobación, puede negarse a transmitirle a la Dieta, y el proyecto fracasa (2). Yo no veo cómo puede armonizarse este aserto con la doctrina, sostenida por el mismo jurista, de que el soberano en el Imperio es el Consejo Federal, aun en materia de legislación ordinaria. Si no es decisiva su propia interpretación respecto al carácter de los proyectos que envía a la Dieta, no sé a qué se reduce su pretendida soberanía.

La Constitución prescribe que, para elevar a ley un proyecto, se necesita y basta que le aprueben por simple mayoría el Consejo Federal y la Dieta (3). He ahí el principio general, que excluye el *veto* del Emperador. El principio sufre una excepción; sin embargo, la re-

(1) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, páginas 536 y 537.

(2) *Ibid.*, pág. 537, nota.

(3) Constitución imperial, art. 5.°, § 1, y art. 28.

presentación prusiana en el Consejo Federal, que es como decir el Rey de Prusia, tiene un *veto* absoluto sobre todos los proyectos relativos al sistema militar y naval y a los impuestos imperiales (1). El principio sufre también una modificación: que en asuntos que no afectan a todas las Regiones, según la Constitución imperial, no se cuentan en el Consejo más que los votos de las Regiones interesadas (2). Por ejemplo: no alcanzan a Baviera los impuestos imperiales sobre las bebidas; así, cuando se vota este asunto en el Consejo, no deben contarse los votos bávaros.

La Constitución previene que, cuando haya empate en una votación del Consejo Federal, decide el voto de la representación prusiana (3). Ya he dicho que los votos de cada región deben emitirse en un mismo sentido.

Los tratadistas Laband, Meyer, Zorn y Schulce, partidarios de una distinción entre el procedimiento necesario para elaborar las leyes y el acto de sancionarlas, tratan de demostrar que, a la postre, el único legislador del Imperio es el Consejo Federal, puesto que él solo tiene la facultad de dar sanción (4). Se apoyan a este fin en el art. 7.°, párrafo 1.° de la Constitución alemana· que dice que el Consejo Federal resuelve sobre los pro, yectos que se hayan de someter a la Dieta y sobre los aprobados por la Dieta y sometidos al Consejo. Me parece que un espíritu no prevenido sólo vería aquí el de-

(1) Constitución imperial, art. 5.°, § 2.

(2) *Ibid.*, art. 7.°, § 4.

(3) *Ibid.*, art. 7.°, § 3.

(4) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, pág. 538.—Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, página 413.—Zorn, *Das Reich-Staatsrecht*, t. I, pág. 111.—Schulze, *Lehrbuch des deustchen Staatsrechtes*, lib. II, págs. 117 y 118.

recho de iniciativa y el de pronunciarse sobre los proyectos del otro Cuerpo Colegislador. Los comentaristas primitivos Westerkamp y Rönne, no ven otra cosa (1). Por otra parte, yo no hallo modo de armonizar la doctrina mencionada con la práctica corriente. Los tratadistas definen la sanción, diciendo que consiste en añadir al proyecto de ley la fórmula del mandato: «*Sanction ist Ertheilung des Gesetzesbefehls*„ (2). Ahora bien: hasta aquí el Emperador es el que ha añadido esa fórmula a todas las leyes imperiales. He aquí su tenor literal: "Nos... por la gracia de Dios Emperador alemán, Rey de Prusia, etc., ordenamos por la presente, en nombre del Imperio alemán, de acuerdo con el *Bundesrath* y el *Reichstag*, lo que sigue„ (3). Si la adición de esta fórmula fuese el distintivo del legislador, entonces el único legislador imperial sería el Emperador, no el Consejo. No se ha ocultado a esos tratadistas la fuerza de este argumento; pero han tratado de quebrantar su fuerza, afirmando y procurando demostrar que la fórmula está concebida erróneamente, y no corresponde a la relación legal en que se encuentran, a su juicio, los diferentes Cuerpos que toman parte en la legislación; que la adición de esa fórmula es un acto potestativo, no una formalidad necesaria, y que la facultad de añadirla no va envuelta en la facultad constitucional de promulgar las leyes, otorgada al Emperador (4). No obstante, lo que sabemos es que sólo este último añade la fórmula del mandato en el acto de la promulgación.

---

(1) Von Ronne, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, pág. 239.
(2) Zorn, *Das Reischs Saatsrecht*, pág. 111.
(3) En alemán en el texto.—(*N. del T.*)
(4) Constitución imperial, art. 17.

De hecho no se descubre ninguna diferencia, en el texto de una ley, entre la sanción y la promulgación. Sabemos, además, que la promulgación no es la mera publicación. La Constitución alemana ordena la publicación como algo que sigue a la promulgación (1). Por otra parte, esos mismos tratadistas ven en la prerrogativa de promulgar las leyes, otorgada al Emperador, una facultad discrecional de examinar el contenido de cualquier medida aprobada por el Consejo y la Dieta, y de negarse a promulgarla, si no es constitucional, a su juicio (2). Para un jurista americano, acostumbrado a la fórmula sencilla: "El Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, reunidos en Congreso, decretan„ —fórmula que acompaña, como cosa corriente, a cualquier medida acordada por las dos Cámaras— todas esas distinciones entre el acuerdo sobre el contenido del proyecto, la unión de la fórmula del mandato y la promulgación, son demasiado sutiles. Parece una tentativa jurídica para dar al Consejo Federal un puesto que no autorizan el texto de la Constitución, la historia de su génesis ni las relaciones actuales de la sociedad política del Estado alemán.

---

(1) Constitución imperial, art. 17.
(2) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, pág. 549.

CAPÍTULO IV

Constitución del Poder legislativo en Francia.

1. *Principio general de la organización legislativa.*—La Constitución establece el sistema bicameral, con esencial igualdad de facultades para la legislación (1). La única desigualdad consiste en que los proyectos de ley sobre Hacienda deben presentarse *primeramente* a la Cámara de Diputados (2). Significa esto que todas las medidas de Hacienda, cuando no son iniciadas por el Poder ejecutivo, deben proceder de la Cámara de Diputados, y cuando son iniciadas por el Poder Ejecutivo, deben ser sometidas *primero* a dicha Cámara y aprobadas por ellas antes de presentarse a la otra.

No hay duda de que el Senado puede rechazar *en bloc* los proyectos financieros de la Cámara baja. La cuestión es saber si puede enmendarlos. La Constitución nada dice sobre este punto; pero el Senado ha reivindicado la facultad de suprimir o disminuir un gasto o un

---

(1) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, relativa a la organización de los poderes públicos, art. 1.°, § 1.

(2) Ley constitucional de 24 de Febrero de 1875, relativa a la organización del Senado.

impuesto, de aumentar ambas cosas y de restablecer un crédito pedido por el Poder ejecutivo y negado por la otra Cámara (1). No sé que el Senado haya incluído nunca una contribución o una consignación nueva —es decir, no contenida en una ley propuesta por los Diputados o sometida a los Diputados por el Poder ejecutivo—. Puede decirse, en mi sentir, que la Cámara alta ha reivindicado y ejercido la facultad de enmendar los proyectos financieros, pero que la Cámara baja ha discutido siempre esa facultad y siempre ha hecho reservas formales en lo que atañe al principio, aunque accediendo muchas veces a modificaciones especiales introducidas por el Senado (2).

La Cámara de Diputados se elige por cuatro años y se renueva totalmente. Los mandatos senatoriales se dan por cuatro años, y se renuevan gradualmente por tercios. Pero ambas cosas son prescritas, no por disposiciones constitucionales, sino por leyes ordinarias (3).

2. *Orígenes de que proceden las Cámaras.* — La Constitución dice que la Cámara de Diputados sera elegida por sufragio universal en las condiciones y de la manera prescritas por la ley (4). En el momento de establecerse la Constitución existía una ley de sufragio universal que reconocía este derecho a todos los ciudadanos varones de veintiún años en adelante (5). Esa ley de 1874 ha sido incorporada a la ley general que regula la

(1) Lebon, *Das Staatsrecht der französichen Republik*, pág. 71.

(2) *Ibidem.*

(3) Ley orgánica de 30 de Noviembre de 1875; ley de 9 de Diciembre de 1884.

(4) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, relativa a la organización de los poderes públicos, art. 1.°, § 2.

(5) Ley de 7 de Julio de 1874.

elección de Diputados (1) y que no añade más que otra condición para la capacidad electoral: haber residido seis meses en la localidad donde ha de votarse (2). Ni la Constitución ni las leyes determinan incapacidades; pero aún rige sobre este punto un decreto imperial de 2 de Febrero de 1852. Según este decreto, no pueden ser electores los que se hallen privados de sus derechos civiles y políticos a consecuencia de condenas; los que hayan sido privados del ejercicio del derecho electoral por los tribunales; los condenados por robo, fraude, estafa, abuso de confianza, malversación de caudales públicos, vagancia y mendicidad; los sometidos a tutela; los declarados en quiebra, etc.

La Constitución nada dispone respecto al tiempo, lugar y modo de hacerse las elecciones de Diputados, excepto en caso de disolución de la Cámara por decreto del Presidente. En este caso exige que se hagan elecciones dentro del plazo de dos meses, a contar desde la fecha de la disolución (3).

La Constitución nada dice respecto al origen u orígenes de que ha de proceder el Senado. Ahora, pues, este asunto depende por completo de la legislación ordinaria. No sucedía así en la Constitución primitiva (1875), que determinaba circunstanciadamente la formación del Senado; pero una enmienda del año 1884 abolió los siete artículos primeros de la ley constitucional de 1875 relativa a la organización de la Cámara alta (4). La ley que ha sustituído a esas disposiciones

(1) Ley orgánica de 30 de Noviembre de 1875, sobre la elección de Diputados, art. 1.º, § 1.

(2) *Ibid.*, art. 1.º, § 2.

(3) Ley constitucional de 13 de Agosto de 1884, art. 1.º, § 2.

(4) *Ibid.*, art. 3.º

constitucionales es de 9 de Diciembre de 1884, y ordena que se elijan los Senadores por los colegios electorales de los varios departamentos. Esos colegios se componen de los Diputados del departamento, de los Consejeros generales, de los Consejeros de *arrondissement* del departamento y de representantes de las localidades elegidos por los respectivos Municipios (1). El número de delegados de las localidades en el colegio departamental depende del número de Consejeros municipales de cada una, y el de éstos depende, hasta cierto punto, de la cifra de habitantes (2). Los Consejeros de los departamentos, *arrondissements* y *communes* son elegidos por sufragio universal, como los Diputados; por consiguiente, puede decirse que el Senado procede ahora del sufragio universal y del voto indirecto. Pero esta formación del Senado puede modificarse en cualquier tiempo por otra ley. La existencia y las facultades de la Cámara alta descansan todavía en una base constitucional, pero no su composición. El tiempo, lugar y modo de hacerse las elecciones senatoriales son también materias de legislación ordinaria, y no tienen puesto propio en una obra consagrada estrictamente al Derecho constitucional. La ley de 1884 respetó los mandatos de los Senadores elegidos según las prescripciones constitucionales vigentes hasta entonces (3); pero esa es también una disposición legislativa que puede ser anulada en cualquier momento por otra ley.

La Constitución confiere a cada Cámara la facultad de resolver en definitiva sobre la elegibilidad y los po-

(1) Ley de 9 de Diciembre de 1884, art. 6.°

(2) Lebon, *Das Staatsrecht der französichen Republik*, página 62, nota 3.

(3) Ley de 9 de Diciembre de 1884, art. 1.°, § 2.

deres de sus miembros, y hace de cada una el único Cuerpo competente para admitir las dimisiones de los mismos (1).

3. *Principio de representación.*—La Constitución no preceptúa nada sobre este punto. Es, pues, una materia de legislación ordinaria. El principio general es el reparto de la representación en los dos Cuerpos según la población, aunque teniendo en cuenta también consideraciones territoriales. Francia está dividida, para los fines de la Administración, en 87 departamentos; las colonias se dividen en diez. Los departamentos se subdividen en *arrondissement,* cuya cifra se eleva a 573. Estos últimos contienen poblaciones iguales en lo posible, y son la base de la representación para la Cámara baja: se elige un Diputado por cada *arrondissement*. El número total de Diputados es de 573 (2).

La ley que regula la distribución de la representación en el Senado (3) toma por base territorial el departamento. Los departamentos se diferencian mucho en población unos de otros, y en proporción análoga varía, por consiguiente, el número de Senadores asignado a cada cual. Un departamento elige diez Senadores; otro, ocho; diez eligen cinco cada uno; doce, cuatro cada uno; cincuenta y dos, a razón de tres; diez, a razón de dos; ocho, a razón de uno. Cuatro de los diez departamentos coloniales no tienen representación ninguna en la Cámara alta.

La votación en los colegios electorales de los departamentos se efectúa según el principio del escrutinio de lista o *scrutin de département;* es decir, cada elector

(1) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 10.
(2) *Almanaque de Gotha*, 1890, pág. 696.
(3) Ley de 9 de Diciembre de 1884, art. 1.°

vota por tantas personas como tiene derecho a elegir el departamento. Pero como los mandatos senatoriales expiran por tercios, a veces es necesaria o posible la elección de una sola persona en la mayoría de los departamentos. La ley fija el número de Senadores en trescientos.

Tampoco dice la Constitución si los miembros de las Cámaras están sujetos a mandato imperativo. Una ley declara que no lo están los Diputados (1), pero no conozco ninguna que garantice la misma independencia a los Senadores. Puede decirse, no obstante, que la costumbre ha establecido el principio de la representación sin instrucciones.

4. *Condiciones de los miembros*. — La Constitución no prescribe nada sobre este punto. Es también materia entregada por completo a la legislación ordinaria.

La ley declara elegible para la Cámara baja a todo elector que haya cumplido los veinticinco años (2).

La ley exige como condiciones para la Cámara alta la ciudadanía, la edad de cuarenta años y el pleno goce de los derechos civiles y políticos (3).

Esas leyes establecen también ciertas incapacidades, a más de las que implica la falta de las condiciones expuestas. No pueden pertenecer a ninguno de los Cuerpos Colegisladores los miembros de las familias que han reinado en Francia (4). Tampoco pueden pertenecer a ninguno de los dos Cuerpos los militares en activo servicio,

---

(1) Ley orgánica de 30 de Noviembre de 1875, art. 13.
(2) *Ibid.*, art. 6.°
(3) Ley de 9 de Diciembre de 1884, art. 4.°
(4) Ley de 16 de Junio de 1885, art. 4.°. Ley de 9 de Diciembre de 1884, art. 4.°, § 2.

así del Ejército como de la Armada (1); se exceptúan: por lo que hace al Senado, los Mariscales, los Almirantes, los oficiales de Estado Mayor que continúen en el servicio activo fuera del tiempo marcado por la ley, pero sin mando, los oficiales de Estado Mayor de la reserva, los miembros del ejército territorial, y, en general, los militares que pertenezcan a la reserva, aunque presten servicio activo (2); por lo que hace a la Cámara baja, los miembros del ejército territorial y de la reserva del ejército activo, aunque estén prestando servicio (3). Incapacita también, según esas leyes, para el ingreso en ambos Cuerpos Colegisladores, el desempeñar al tiempo de la elección, o haber desempeñado seis meses antes, altos puestos en la Administración judicial o en cualquier ramo de la Administración civil, académica ó eclesiástica, que pudiesen permitirles influir indebidamente en sus propias elecciones (4). Por fin, la representación en ambas Cámaras es incompatible, según esas leyes, con todo cargo retribuído (5). Sin embargo, no reza esa incompatibilidad con los Ministros, Subsecretarios, Embajadores y Plenipotenciarios, Prefecto del Sena, Prefecto de la policía, primer Presidente del Tribunal de Casación, del de Cuentas y del de Apelación de París, Procurador general de cada uno de esos tribunales, Arzobispos, Obispos, presidentes de territorios, grandes rabinos, profesores de Universidad y to-

(1) Ley orgánica de 30 de Noviembre de 1875, art. 7.º. Ley de 9 de Diciembre de 1884, art. 5.º

(2) Ley de 9 de Diciembre de 1884, art. 5.º, § 2.

(3) Ley orgánica de 30 de Diciembre de 1875, art. 7.º, § 4.

(4) Ley orgánica de 30 de Noviembre de 1875, art. 12. Ley orgánica de 2 de Agosto de 1875, art. 21.

(5) Ley orgánica de 30 de Noviembre de 1875, art. 8.º. Ley de 9 de Diciembre de 1884, disposición transitoria.

dos los que desempeñen funciones interinas (1). Todos esos funcionarios pueden ser elegidos Diputados o Senadores, y ocupar sus puestos en las Cámaras sin renunciar a sus cargos; los Senadores, a su vez, pueden aceptar tales cargos sin renunciar ni perder sus puestos en la Cámara; los Diputados pierden sus puestos si aceptan tales funciones, pero pueden ser reelegidos, y entonces cesa la incompatibilidad. Los Ministros, los Subsecretarios y los que desempeñan un destino interinamente (es decir, por un plazo que no exceda de seis meses), no necesitan someterse a reelección (2).

Cada Cámara, no obstante, según la Constitución, decide en definitiva sobre la elegibilidad de esos miembros (3).

5. *Derechos y privilegios de los miembros.*—La Constitución previene que, durante la legislatura, no puede detenerse ni procesarse en materia criminal o correccional a ninguno de los miembros de las Cámaras, sin autorización de la Cámara a que pertenezca, salvo en caso de flagrante delito; y que si un miembro se halla detenido o procesado al abrirse la legislatura, debe ser puesto en libertad y suspenderse el proceso hasta el término de aquélla, si la Cámara lo pide (4). La Constitución previene también que no se puede perseguir ni pedir cuentas a ningún miembro por las opiniones que exprese ni los votos que emita en el ejercicio de sus funciones (5).

(1) Ley orgánica de 30 de Noviembre de 1875, art. 8.°, § 3, y art. 9. Ley de 9 de Diciembre de 1884, disposición transitoria.

(2) Ley orgánica de 30 de Noviembre de 1875, art. 11.

(3) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 10.

(4) *Ibid.*, art. 14.

(5) *Ibid.*, art. 13.

La Constitución no reconoce a los miembros de la Cámara el derecho a una retribución por sus servicios. Las leyes, sí; pero el hecho es que el principio de la retribución no tiene carácter constitucional.

6. *Reunión, suspensión y disolución.*—La Constitución otorga a las Cámaras la facultad de reunirse sin necesidad de convocatoria, pero fija el día en que debe empezar la legislatura ordinaria del año: el segundo lunes de Enero (1).

La Constitución dispone también que la legislatura dure cinco meses por lo menos, y que empiece y termine a la vez en las dos Cámaras (2).

La Constitución otorga también al Poder legislativo la facultad de obligar al Presidente a convocar a sesiones extraordinarias, imponiendo al segundo el deber de hacerlo cuando lo pida la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. Pero la petición ha de hacerse en el intervalo entre dos legislaturas, no durante el período de una suspensión (3).

Cada Cámara ejerce la facultad de suspender sus sesiones de un día para otro, y por breves períodos, aunque el texto de la Constitución no autoriza tal práctica de una manera expresa. La Constitución confiere al Presidente la facultad de suspender las sesiones, pero sólo durante un mes, y sólo por dos veces dentro de una misma legislatura (4); de modo que las Cámaras pueden reanudar sus tareas al cabo del mes sin convocatoria del Presidente, y pueden desatender una tercera orden de suspensión durante la misma legislatura.

(1) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 1.°, § 1.
(2) *Ibid.*, art. 1.°, § 2, y art. 4.°
(3) *Ibid.*, art. 2.°
(4) *Ibid.*, art. 2.°, § 2.

Las Cámaras no tienen la facultad de cerrar por sí mismas una legislatura. Quiero decir que no la tienen de una manera directa; pero como el Presidente la ejerce mediante un Ministerio responsable ante la Cámara de Diputados, esta última puede conseguir de un modo indirecto la clausura después de los cinco meses exigidos por la Constitución.

No hay que añadir que, de ese modo, la Cámara de Diputados puede conseguir también la disolución. Pero debe recordarse que para eso el Presidente necesita la aprobación del Senado (1); no basta la subordinación de los Ministros a la voluntad de la Cámara popular.

7. *El principio del "quorum".* —La Constitución nada dice respecto al *quorum* y a la mayoría indispensables para los trabajos legislativos. Fija la mayoría necesaria en cada Cámara para proceder a una revisión constitucional (2). Fija la mayoría necesaria en la Asamblea Nacional para revisar la Constitución y elegir Presidente (3). Fija el número de miembros de cada Cámara que puede pedir al Presidente la convocatoria extraordinaria (4). Fija la mayoría indispensable para votar en sesión pública sobre un asunto tratado en sesión secreta (5). En todos estos casos señala como mayoría la mitad más uno del número legal de miembros. Eso es lo que yo llamo mayoría absoluta. De tales datos podría inferirse que la Constitución sobrentiende la exigencia de la mayoría absoluta para la aprobación

(1) Ley constitucional de 25 Febrero de 1875, art. 5.º, § 1.º

(2) *Ibid.*, art. 8.º, § 1.

(3) *Ibid.*, art. 8.º, § 3, y art. 2.º, § 1.

(4) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 2.º, § 1.

(5) *Ibid.*, art. 5.º, § 3.

de las leyes ordinarias; pero también podría entenderse que esos casos se consideraban como excepciones del principio general en Derecho parlamentario, de que el *quorum* es la mayoría absoluta del número legal de miembros, y que para aprobar un proyecto de ley basta la mayoría de los votantes, dada la presencia de un *quorum*. Las Cámaras francesas parecen haber entendido que la Constitución reserva a cada una la facultad de determinar discrecionalmente los principios del *quorum* y de la mayoría, excepto en los casos mencionados. Lo supongo así, al ver que en la práctica han adoptado principios distintos, o, de otro modo, que no han seguido siempre los principios generales del Derecho parlamentario.

La Cámara de Diputados exige como *quorum* la presencia de la mitad más uno del número legal de los miembros. El Senado exige, no sólo que estén presentes, sino que voten sobre la cuestión. Las dos Cámaras exigen para la aprobación de un proyecto la mitad más uno de los votantes. Un empate se considera negativo. En ninguna Cámara es necesario un *quorum* para discutir, sino sólo para votar (1).

8. *Organización interior de las Cámaras.*—La Constitución otorga á cada Cámara la facultad de elegir su Mesa, y declara que los elegidos desempeñarán sus funciones durante la legislatura ordinaria, a cuyo comienzo son nombrados, y durante cualesquiera legislaturas extraordinarias que se convoquen antes de empezar la ordinaria del año siguiente (2). La Constitución faculta también a cada Cámara para formar su

(1) Saint Girons, *Manuel de Droit constitutionnel*, páginas 314 y 315.

(2) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 11.

reglamento. No confiere esa facultad expresamente; lo que hace es limitarla en dos respectos; pero lícito es concluir que la confiere implícitamente dentro de los límites señalados. Los límites son: que las sesiones han de estar generalmente abiertas al público (1), aunque cierto número de miembros de cualquiera de las Cámaras, cuyo número fija ella misma en su reglamento, puede pedir que se celebre sesión secreta, y la Cámara debe referir a la petición (2); y que los Ministros tienen el derecho de asistir a las Cámaras y de hablar siempre que lo pidan (3).

La Constitución no confiere expresamente a las Cámaras la facultad de castigar por desobediencia a individuos del público, ni tal facultad se halla implícita en ningún precepto determinado. Pero, en términos generales, cabe inferir que las dos la poseen, y que ninguna puede ser privada de ella sino mediante un acuerdo con la otra, o sea mediante una ley sobre el asunto; ley que puede ser abolida de la misma manera, al arbitrio de las Cámaras. Nos fundamos para creerlo así, en que la Constitución francesa no consagra una esfera de libertad individual frente al Gobierno, ni especifica las facultades de los Cuerpos colegisladores, y en que el Poder legislativo no ha privado a las Cámaras separadas de esa facultad que reconocen en todas las Cámaras legislativas los principios generales del Derecho parlamentario.

9. *Modo de legislar.*— En general, tienen la iniciativa de las leyes las dos Cámaras (4) y el Presidente de

(1) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 5.°, § 1.
(2) *Ibid.*, art. 5.°, § 2.
(3) *Ibid.*, art. 6.°, § 2.
(4) Ley constitucional de 24 de Febrero de 1875, art. 8.°

la República, mediante el Ministerio (1). No sufre más que una excepción este principio: que las leyes financieras deben discutirse y aprobarse primeramente en la Cámara de Diputados (2). Tal precepto debe interpretarse como una atribución de la iniciativa en legislación financiera al Presidente y a la Cámara de Diputados. El Senado no puede iniciar tales leyes. La Cámara alta, no obstante, reivindica y ha ejercido la facultad de proponer enmiendas a los proyectos de esa índole. La Cámara baja ha negado esa facultad en principio; pero en la práctica ha aceptado muchas enmiendas senatoriales a sus proyectos financieros (3).

Todas las disposiciones legislativas, iníciense dónde y comoquiera, deben ser aprobadas en todas sus partes por las dos Cámaras, para adquirir validez legal. Pero basta su aprobación por las dos Cámaras para que adquieran tal validez; el Presidente no tiene *veto* contra los actos del Poder legislativo. Debe promulgar todas las leyes aprobadas por las Cámaras, en el plazo de un mes a contar desde la fecha en que se le comunican (4); y si las Cámaras declaran urgente la promulgación, debe hacerlo en el término de tres días (5).

Dentro de los plazos respectivos, el Presidente puede pedir por mensaje razonado una nueva deliberación, y las Cámaras están obligadas constitucionalmente a deferir a la petición presidencial (6). Pero las objeciones

---

(1) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 3.º
(2) Ley constitucional de 24 de Febrero de 1875, art. 8.º
(3) Lebon, *Das Staatsrecht der französichen Republik*, pág. 71.
(4) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 7.º, § 1.
(5) *Ibidem*.
(6) *Ibid*., art. 7.º, § 2.

del Presidente deben ceder si la medida vuelve a aprobarse por la mayoría ordinaria. De modo que esa facultad de obligar a un segundo examen no es un *veto*, sino una precaución conservadora que tiene ventajas, sin ningún inconveniente.

CAPÍTULO V

Estudio comparado de la estructura del Poder legislativo.

Si ahora comparamos las disposiciones de estos cuatro tipos de Constitución respecto al Poder legislativo, las hallaremos de acuerdo en lo substancial, aunque con algunas diferencias en pormenores de importancia.

1. Podemos decir que el Derecho constitucional moderno se ha pronunciado firmemente a favor del sistema bicameral, con esencial igualdad de facultades en las dos Cámaras, excepto en lo que toca al presupuesto; y que, en la intervención de la Hacienda, se concede normalmente un privilegio mayor a la Cámara más popular, a la que dista menos en su origen del sufragio universal y de la elección directa. La *ocasión* para el establecimiento del sistema bicameral puede ser diferente en los diversos Estados; pero la *causa* es una y la misma en todas partes. El objeto primordial del Poder legislativo es decidir lo que debe ser la ley, es determinar lo que pide, no la voluntad del pueblo, sino la razón, la conciencia común del pueblo. El Poder legislativo debe organizarse de la manera más a propósito para cumplir ese fin. Pero la interpretación de la conciencia común es cosa mucho más difícil que la expre-

sión de la voluntad popular. Para eso hay que investigar y reflexionar, hay que contrapesar opiniones e intereses, hay que clasificar los hechos y generalizar los principios. Un solo Cuerpo de hombres siempre está expuesto a adoptar criterios precipitados y exclusivos, a aceptar hechos sin comprobación suficiente, a contentarse con generalizaciones incompletas y a tomar frases felices por principios seguros. Dos Cuerpos legisladores no siempre se libran de esas precipitaciones y parcialidades, pero están mucho menos expuestos a ellas que uno solo. Hay entre los dos cierta saludable y natural rivalidad, que lleva a cada uno a someter los proyectos del otro a un detenido examen y a una crítica destructora, aunque la mayoría de ambos pertenezca al mismo partido. Cuando esto último sucede, la única salvaguardia contra las precipitaciones legislativas es ese choque de opiniones entre ambas Cámaras. Un desacuerdo de las mayorías en tal caso puede conducir a una generalización más profunda del principio, mejor que la lucha entre la mayoría y la minoría de cada Cámara, porque la mayoría de cada una se hallará entonces más dispuesta a considerar el verdadero valor de la cuestión, y llegará a un acuerdo más independiente de consideraciones de partido.

Así, la exigencia de una deliberación doble e independiente, es el principio fundamental del sistema de las dos Cámaras. Una sola se inclina demasiado al radicalismo, tres o más propenderían a un criterio excesivamente conservador. El verdadero medio entre la tradición y el progreso, y, por consiguiente, la verdadera interpretación de la conciencia común en cada momento particular, se garantizan mejor con las dos Cámaras.

Otra razón, muy práctica también, aunque menos filosófica, abona este sistema. Es que dos Cámaras tienden a mantener la armonía entre el Poder legislativo y el ejecutivo. La Cámara única tiende a absorber a éste introduciendo en la Administración una confusión que degenera en anarquía; y las exigencias del Estado traen entonces el poder militar, que somete al legislativo. La Historia nos ofrece tan frecuentemente estos hechos en este orden de sucesión, que no podemos menos de relacionarlos como causa y efecto.

Las dos Cámaras, al revés, son un apoyo para el Poder ejecutivo, y consiguientemente para el legislativo; impidiendo la usurpación de éste al comienzo, evitan la usurpación de aquél al fin.

La *ocasión* o el motivo inmediato que condujo a este sistema en los cuatro países, fue indudablemente la necesidad de asegurar la representación de intereses distintos y contrapuestos. La antítesis entre la aristocracia y la democracia, entre el monarquismo y el republicanismo, entre el regionalismo y el nacionalismo, dieron ocasión para establecer el sistema bicameral en esos Estados. Pero tales ocasiones pueden cambiar y aun desaparecer por completo, sin que eso afecte para nada al fondo del principio. La *causa* queda en pie y sólo puede extinguirse cuando los legisladores tengan la bastante elevación de cultura y de miras para ser intérpretes infalibles de la voluntad común sin necesidad de oposiciones, y cuando los comicios tengan la bastante elevación de cultura y de miras para no dar el mandato legislativo sino a tales personas. La desaparición de la aristocracia, del monarquismo o del *confederatismo* no es, pues, motivo suficiente para la abolición del sistema bicameral. Su utilidad y su exigencia dependen

de una razón distinta —una razón que subsistirá hasta que la cultura y las miras de los hombres sean tan elevadas que importe poco que el Poder legislativo se concentre en una Cámara o se reparta entre media docena.

En el mismo principio se funda la diversa duración de los mandatos legislativos de ambas Cámaras. Un Cuerpo que dura poco y se renueva totalmente, tiende a precipitarse, propende demasiado a innovar. Un Cuerpo más estable y que se renueva de una manera paulatina, suele ser demasiado apegado a los precedentes y enemigo de tomar nuevos derroteros. Cualquiera de ellos sólo estaría expuesto a interpretar de un modo exclusivo la conciencia común. Cualquiera de ellos solo estaría expuesto a destruir a la postre los cimientos de su propia existencia; porque la verdadera conservación exige la reparación constante de lo viejo, y el verdadero progreso la constante adaptación de lo nuevo. La diversa duración de las dos Cámaras hace que el Poder legislativo sea un intérprete más fiel de la conciencia del Estado; evita que provoque la revolución perpetuando las formas de una fase pasada del desarrollo social y político, y que provoque la reacción, formulando de una manera demasiado repentina y radical la fase existente. Esa diversidad de duraciones tiene, pues, en su abono, una sana filosofía y una experiencia beneficiosa.

La excepción que sufre la igualdad de facultades de las dos Cámaras —el privilegio de la más popular en la legislación financiera— no existe en una de las cuatro Constituciones, ni alcanza el mismo grado en las otras tres. Concretándonos a estos cuatro países, la desigualdad surgió primitivamente en la Constitución inglesa, y

fue debida a la circunstancia de gozar una amplia exención de impuestos los comitentes (si así pueden llamarse) representados en la Cámara alta. La facultad de votar los ingresos y los gastos se atribuyó exclusivamente, como era natural, a los representantes de los que pagaban los impuestos. Donde la distinción carece de esa base, no hay motivo ninguno para mantenerla; es una distinción destructora del sistema bicameral. La Cámara que tiene los cordones de la bolsa tiene las riendas de la legislación, y acabará por reducir a la otra Cámara al papel de un simple registro, como ha ocurrido ya casi en Inglaterra. En los Estados Unidos y en Francia no hay razón ninguna para una desigualdad de esa especie, porque en las Cámaras de esos países no existe un solo miembro que represente a comitentes exentos de contribuciones. Sin embargo, la Constitución americana y la francesa establecen la distinción hasta cierto punto. Creo, por mi parte, que eso no es más que una copia del ejemplo inglés. En Francia ha originado serias contiendas entre los dos Cuerpos Colegisladores, que hasta ahora no han podido resolverse por ningún principio; en los Estados Unidos apenas trasciende a la práctica; en Alemania falta por completo. Creo que debemos mirarla como una distinción fortuita. No descansa en una buena filosofía. Una buena filosofía recomendaría que el Estado aboliese privilegios y estableciera la completa igualdad de facultades entre las dos Cámaras. Sólo así podrá alcanzarse el pleno beneficio del sistema bicameral.

2. Los cuatro Estados típicos concuerdan en el fondo respecto al origen de las Cámaras bajas. La fuente en todos ellos es el sufragio universal o casi universal. Por tal se entiende el sufragio de todos los ciudadanos

varones de edad adulta y en pleno goce de sus derechos. En las condiciones establecidas por los cuatro Estados vemos diferencias de pormenor, correspondientes a las diferencias de historia y circunstancias; pero los cuatro fundan su sistema actual en el principio expuesto. Con todo, ninguno mira el sufragio como un derecho privado del individuo, sino como una función pública conferida por la Constitución a ciertos individuos. Ninguno, pues, mira los comicios como la fuente del Poder legislativo. Quien confiere ese poder es el Estado mediante la Constitución; los electores se limitan a designar las personas que han de participar de su ejercicio.

Los cuatro sistemas que hemos examinado, convienen también en el modo de elegir los miembros de las Cámaras bajas, por lo menos en lo que se refiere a los principios generales. Esos principios son el voto directo, la elección por distritos y la mayoría relativa. No se ha llegado a estas bases sin contrastarlas con las opuestas. El voto indirecto, el voto *viva voce*, la elección por circunscripciones y la mayoría absoluta se han sometido a prueba de vez en cuando, bajo toda forma de combinaciones, pero se ha concluído por desechar tales principios como viciosos o impracticables. El objeto que debe perseguirse en la constitución de esta Cámara, es acercar los elegidos todo lo posible a los electores primarios, y asegurar la honradez, la independencia y el acierto del voto. El voto indirecto establece una separación demasiado grande entre los electores primarios y los mandatarios populares; el voto *viva voce* puede privar al elector de su independencia, y es además impracticable donde existe un número crecido de electores; el escrutinio de lista somete a estos últimos

demasiado a la dirección de la máquina electoral, y la exigencia de la mayoría absoluta, sea de los votantes, sea de los inscritos, es inconveniente, y a veces irrealizable. Dos de las cuatro Constituciones requieren para la primera elección una mayoría de todos los votantes; pero, cuando no se logra, una de las Constituciones acepta el principio de la pluralidad en la segunda elección, y la otra circunscribe la segunda votación a las dos personas que hayan obtenido mayor número de sufragios en la primera. Puede decirse, en consecuencia, que la decisión por pluralidad de votos es un principio general del Derecho constitucional presente para la elección de los miembros de la Cámara baja.

No existe la misma uniformidad para la formación de las Cámaras altas. No hay dos de ellas que procedan del mismo origen próximo; pero puede decirse que todas proceden del mismo origen remoto. Los Lores del Parlamento británico son nombrados, ya inmediata, ya mediatamente por la Corona. Hoy, no obstante, la Corona hace los nombramientos por consejo del Ministerio, y el Ministerio se compone de los jefes de la mayoría de la Cámara de los Comunes, y es responsable ante este Cuerpo. Los miembros del Consejo Federal de Alemania son nombrados directamente por los jefes ejecutivos de las regiones del Imperio; pero estos jefes obran aconsejados por el Ministerio, cuyos individuos son responsables en mayor o menor grado ante las Cámaras de las regiones respectivas. Los miembros del Senado americano son elegidos inmediatamente por los Poderes legislativos de las varias regiones; y los del Senado francés, por un colegio de electores, elegidos en parte directamente, en parte indirectamente, por los electores primarios. Puede decirse, pues, que las cua-

tro Cámaras altas proceden, en último término de los electores primarios.

Por consiguiente, si se diferencian unas de otras y de las Cámaras bajas, es por la forma de la elección de sus miembros más que por la fuente íntima de sus mandatos. El modo de elección de todas ellas es indirecto. El grado en que lo es varía, y los órganos empleados en la elección difieren en número y carácter. Pero el fin que se persigue en todos los casos es el mismo: contrabalancear el radicalismo de la elección popular directa, por la tendencia conservadora de la indirecta, sin apartarse en absoluto de todas las instituciones del Estado moderno. El gran objetivo de todo sistema de elecciones parlamentarias es descubrir y congregar a la verdadera aristocracia política del Estado para la interpretación de la conciencia común del Derecho y de la política. El sistema de elección popular directa tiene sus méritos y sus defectos. Mantiene al legislador en contacto con la opinión popular; pero, si no se refrena y neutraliza, tiende a producir demagogos y charlatanes. A su vez, el sistema de elección directa, si no se regula hábilmente, produce un Cuerpo demasiado conservador. Puede producirle también muy débil. Pero, bien regulado, sirve tanto como el otro, por lo menos, para poner al frente a la verdadera aristocracia. Los Senadores franceses y americanos no pueden temer la comparación con los miembros de las Cámaras más populares de esos países. No cabe decir que los métodos de elección de las Cámaras altas de Alemania e Inglaterra hayan dado tan buenos resultados como los de Francia y los Estados Unidos, aunque los miembros de la Cámara de los Lores y del Consejo Federal hayan sido y sean altos personajes, y hayan manifestado ge-

neralmente gran capacidad legislativa. El defecto de esos Cuerpos, comparados con los Senados de Francia y de los Estados Unidos, es simplemente que la base inmediata en que descansan es más estrecha. El convencimiento de ello tiende a engendrar cierta timidez que perjudica grandemente al desarrollo de la capacidad legislativa. Un Senado, verbigracia, cuyos miembros son nombrados inmediatamente por el jefe ejecutivo, así sea de por vida, se inclina generalmente con exceso a mantener una armonía artificial. El método de elección es demasiado exclusivo. El principio hereditario da gran importancia a los demás órganos gubernamentales; pero tal origen suscita fácilmente la hostilidad popular contra la existencia del Cuerpo, y la composición de tal Cámara depende demasiado del azar. Electores elegidos por los ciudadanos: he ahí al más amplio cimiento de una Cámara alta. Ese procedimiento da a los legisladores así elegidos todo el valor que les daría la elección directa, y ofrece más garantías contra el exclusivismo y el azar.

Un Poder legislativo compuesto de dos Cámaras, procedente la una de elección popular directa, y la otra de elección indirecta, de un solo grado, debe producir en un pueblo culto la legislación más perfecta posible, porque tiende a descubrir el talento legislativo del Estado, así en sentido progresivo como en sentido conservador, y a darle energía para obrar con valor e independencia.

Respecto a la decisión última sobre la legalidad de las elecciones y la capacidad de los electos, hay un contraste acentuado entre la práctica inglesa y el Derecho constitucional de los otros tres países. Los estatutos del Parlamento confieren esa facultad a los Tribunales.

De este modo no se mezcla el interés de partido en la resolución de los casos dudosos, y se evita la gran dificultad de decidir con qué miembros ha de constituirse cada Cámara nueva antes de resolverse esos casos dudosos. La ciencia política defiende la práctica inglesa, y es de esperar y de desear que no tarde en adoptarse universalmente.

3. Respecto a las bases de representación, hay entre los cuatro sistemas más armonía de la que aparece a primera vista.

Los cuatro distribuyen la representación en las Cámaras bajas con arreglo a la población. Algo se tienen en cuenta las divisiones administrativas permanentes o divisiones gubernamentales locales; pero es por pura cuestión de conveniencia, que nada prejuzga contra el principio de la proporcionalidad.

Para el reparto de la representación en las Cámaras altas se atiende poco al Censo de la población. En Inglaterra y en los Estados Unidos no se mira para nada el principio de la proporcionalidad; en Alemania no se mira mucho; en Francia, sí. El único principio aplicable a todos estos casos es la representación de las organizaciones gubernamentales locales. En el Senado americano es el principio exclusivo; en el Consejo Federal de Alemania, el principio dominante. Francia atiende mucho al censo de la representación para determinar el número de Senadores de cada departamento; pero, dentro del departamento, el resultado de esta concesión a la proporcionalidad se modifica mucho por la representación desproporcionada que se concede a los Municipios menos populosos en los colegios electorales. Sólo Inglaterra parece no atender al presente a las organizaciones administrativas o gubernamentales para los

fines de ese reparto. Con todo, si se mira a la Historia, se verá que la representación de Inglaterra en la Cámara de los Lores se relacionaba muy estrechamente en un principio con las organizaciones locales. Además, el número de puestos que ocupan ahora los Pares de Escocia y de Irlanda se ha fijado por leyes; de modo que ni la Corona ni los accidentes de la extinción pueden alterarlo. Y esas leyes se basan mucho más en consideraciones territoriales que en el principio de la proporcionalidad.

Me parece, pues, que *el* principio que preside a la distribución de los puestos de las Cámaras altas en estos sistemas típicos, es la representación de las organizaciones locales o administrativas. Es un principio de gran valor. Tiende a conservar los frutos reales del desarrollo histórico del Estado; permite ejercer más influencia a la minoría culta, y garantiza mejor los derechos de esa minoría. Muchos de los más grandes estadistas han subido a la escena gracias a este principio. Las organizaciones que no tienen de su parte la fuerza del número, se han visto obligadas a buscar diligentemente sus mejores talentos para mantener de un modo efectivo su igualdad legal. Se repite a menudo, sin embargo, que ese es un principio de la Edad Media, contradictorio con la doctrina de la soberanía popular. Si la ley se mira, según hemos dicho, como interpretación de la razón del Estado más bien que como expresión de la voluntad popular, la objeción es ociosa. Para admitir que este sistema es defectuoso, debe aducirse algo más concluyente que la exigencia de la proporcionalidad. Si la localidad menos poblada fuese siempre la más culta, ese sistema de distribución sería indudablemente más ventajoso que el basado en el número de habitantes; si cabe

oponerle algún reparo, es porque la localidad menos populosa puede ser también la menos culta. Por eso no debe ser el sistema exclusivo de distribución, es decir, el de las dos Cámaras; pero, contrabalanceado por la representación numérica en la Cámara más popular, hay mil razones para creer que contribuye poderosamente a producir una legislación justa, y que es un saludable freno contra las tendencias radicales de la política matemática.

Por último, estos cuatro tipos de Constituciones rechazan en general el mandato imperativo, sin más excepción que la del Consejo Federal de Alemania. Tal acuerdo es un indicio poderoso de la razón de la medida. En el terreno filosófico es inatacable. Como ya he dicho, la legislación debe expresar la conciencia común del Derecho y de la política; el legislador es el intérprete de esa conciencia, y siempre debe elegírsele mirando sólo a su aptitud para interpretarla rectamente. No ha de ejercerse presión ninguna sobre su inteligencia y su conciencia, no ha de cohibirse su facultad de interpretación. Las opiniones de los comitentes siempre deben tenerse en cuenta como elementos que contribuyen a formar la conciencia del Estado; pero la *voluntad* de los comitentes no tiene puesto ninguno en el sistema moderno de representación legislativa. Someter la representación a instrucciones, es principio legítimo en un Gobierno de Estados confederados, compuesto de miembros que representan a estos últimos y se limitan a expresar su voluntad. La conciencia del Estado es interpretada por otros órganos. El mandato imperativo es, pues, uno de los restos del *confederatismo*. Imprime, por consiguiente, al Consejo Federal, el sello de institución confederada. Cuando la Constitución ale-

mana pierda en absoluto todo carácter de confederación, desaparecerá el mandato imperativo.

4. *Condiciones de los miembros.*—No puede tratarse esta cuestión como un punto del Derecho constitucional inglés ni del francés porque en ambos países la regulan las leyes ordinarias. La Constitución alemana dice también poco sobre esta materia. Sólo la de los Estados Unidos la trata algo completamente.

Ciudadanía, sexo masculino, edad madura y residencia, por lo menos en algún punto del país, parecen ser condiciones naturales de elegibilidad. Y esas vienen a ser las que prevalecen en la práctica de los cuatro países, con corta diferencia.

Mucho más difieren los cuatro en la cuestión de incapacidades e incompatibilidades. La práctica excluye en todos ellos a los dementes, a los criminales, a los que se hallan bajo tutela, a las personas privadas de su derechos civiles o políticos, a los contratistas del Gobierno, etc. También es práctica de los cuatro países que un mismo individuo no puede ser a la vez miembro de ambas Cámaras. La Constitución alemana lo consigna expresamente.

La principal divergencia se refiere al principio de la incompatibilidad del mandato legislativo con el desempeño de cargos retribuídos. La Constitución americana establece esa incompatibilidad en absoluto: ningún funcionario de los Estados Unidos, sea ejecutivo, sea judicial, puede pertenecer a ninguno de los dos Cuerpos legisladores. La Constitución alemana priva de su puesto en la Dieta a cualquier miembro que acepta un cargo, retribuído, sea en el Imperio, sea en las Regiones; pero esa incompatibilidad puede desaparecer mediante reelección, después del nombramiento. En cuanto a los

miembros del Consejo Federal, que obran siempre con arreglo a instrucciones, claro es que pueden ejercer cargos retribuídos, sin que quepa decir que padece su independencia legislativa. En Inglaterra y Francia la ley y la costumbre vedan el desempeño del mandato legislativo a aquellos funcionarios que por su posición oficial pudiesen ejercer una influencia indebida en sus propias elecciones, y a otros muchos, cuyas tareas ordinarias podrían resentirse por la atención a las legislativas, o mas bien perjudicar ellas a estas últimas. Por regla general, el representante que acepta un cargo pierde su puesto, pero puede ser reelegido después. Excusado es decir que estas restricciones no se aplican a la Cámara de los Lores.

Se ve, pues, que los Estados Unidos aceptan un principio no reconocido por los otros Estados. Su Constitución declara incompatible en absoluto el mandato legislativo con toda función retribuida. En los sistemas de los otros países es manifiesto que la presencia de ciertos funcionarios en las Cámaras se considera muy beneficiosa para la legislación. Todos creen conveniente, sin duda, que pertenezcan a ellas los Ministros. Francia no exige siquiera su reelección después del nombramiento. Sin embargo, la legislación francesa tiende a la exclusión de todos los funcionarios, excepto los Ministros. No sería ésta una solución tan radical como la de los Estados Unidos; pero en Europa parecería bastante radical. Y, no obstante, si la regla establecida en los Estados Unidos se adoptase generalmente, se llegaría a una consecuencia altamente conservadora: sería imposible el Gobierno parlamentario, y el Poder ejecutivo adquiriría a la postre mayor independencia en Inglaterra y en Francia.

La presencia de los Ministros en las Cámaras legislativas es una ventaja ciertamente, siempre que se trata de legislar sobre los medios y recursos de la Administración; y si han de asistir, deben ser miembros. De otro modo, carecerán de los derechos y privilegios necesarios para mantener su dignidad y su independencia.

No veo que el ser los Ministros miembros de las Cámaras conduzca por necesidad al Gobierno parlamentario. Si la Constitución dispusiera que sólo fuesen responsables políticamente ante el jefe ejecutivo del Gobierno; si además hiciera a este último independiente del Poder legislativo, y le diese medios de impedir todo ataque a sus prerrogativas por parte de las Cámaras, me parece que el pertenecer a ellas los Ministros, más bien aumentaría que mermaría su independencia. Así como los sistemas inglés, alemán y francés revelan cierta tendencia a acercarse al principio americano de la incompatibilidad absoluta, salvando el caso de los Ministros, no diré yo que no ganase el Derecho constitucional de los Estados Unidos, aceptando esa excepción, siempre que cuidase de impedir al Poder legislativo hacer tal uso de sus atribuciones sobre sus propios miembros que atentase a la independencia del Poder ejecutivo.

5. *Derechos y privilegios de los miembros.*—Los cuatro sistemas se dividen en dos grupos contrarios y equilibrados en la cuestión de dietas. Dos —el de los Estados Unidos y el de Francia, el primero por disposición constitucional, y el segundo por disposición legislativa—, preceptúan la retribución de sus miembros. Los otros, no. La Constitución alemana la prohibe por lo que toca a los miembros de la Dieta. Dondequiera

que la Constitución la permite o exige, deja a discreción del Poder legislativo el señalar la cuantía, el tiempo del pago, etc., mediante leyes. Esta divergencia autoriza a decir que el problema de la retribución del servicio legislativo está aún en realidad por resolver. Hay razones de peso en pro como en contra de la retribución. Se afirma que el sistema del servicio gratuito procura una clase mejor y más independiente de legisladores, puesto que no pueden serlo sino hombres de posición independiente, y entre éstos es más fácil que se encuentren las personas de superior inteligencia e integridad.

Hay mucho que decir contra este aserto. En primer lugar, los legisladores pueden sacar dinero de su posición, aunque no perciban dietas, y a veces por caminos bien tortuosos. En segundo lugar, no es completamente seguro que las personas ricas no traten de lucrarse por esos caminos: la adquisición de riquezas engendra no pocas veces una avaricia insaciable. En fin, tampoco es completamente seguro que los ricos sean los hombres de superior inteligencia. Es indudable que la gestión afortunada de los negocios privados denota una inteligencia superior. Pero la herencia de una fortuna no acredita tal superioridad: da al joven afortunado grandes facilidades para elevarse si sabe aprovecharla bien; mas no se olvide que le proporciona medios de relajación y disipación, y que éstas engendran hábitos de vida mucho más contrarios al progreso intelectual y moral que las privaciones de la pobreza.

Otros afirman que la retribución del servicio legislativo será lo que procure una clase mejor y más independiente de legisladores, puesto que podrán serlo los

hombres de inteligencia e integridad, disfruten o no de una posición desahogada, y no habrá así motivo para que sientan la tentación de ganarse la vida por medios discutibles mientras sirven al Estado.

Para mí esta es la razón más poderosa; sin embargo, es innegable que las dietas tienden a excitar la codicia de personas que no tienen condición ninguna para legisladores, y a hacer de los puestos legislativos presas que se arrebatan, en vez de cargos de responsabilidad que sólo deben conferirse a los más idóneos para su desempeño. Y tampoco es seguro que en justa retribución evite siempre que se busquen otros provechos por caminos tortuosos. Si se cortasen los medios ilícitos de lucro, vedando a las Cámaras entrar en el dominio de los negocios privados, la asignación de dietas módicas, no sólo sería justa, sino que facilitaría, a mi ver, la reunión de legisladores de superior talento y de más alta integridad. Permitiría a los comicios elegir dentro de un círculo más amplio de personas, y extirparía al propio tiempo las causas de tentación subsistentes. Libraría al Estado de la necesidad de identificar su aristocracia gubernamental con la clase rica, de la necesidad de convertirse en una plutocracia. Sobrepondría, en fin, los principios democráticos al imperio de clases.

El Derecho constitucional consuetudinario y escrito de los cuatro países veda arrestar a los miembros de las Cámaras durante la legislatura y durante un período razonable antes y después. Se notará que esta inmunidad no es absoluta en ninguno de los países. En Inglaterra y en los Estados Unidos se puede arrestar a un miembro por la comisión de un delito. En Alemania y Francia, sólo cuando es cogido *in fraganti* o inmedia-

tamente después; y con autorización de la Cámara a que pertenece, puede ser arrestado en cualquier tiempo. Me parece que, en estas divergencias, la mayor razón está de parte de Inglaterra y los Estados Unidos. Quizá la inmunidad personal de los miembros no es tan extensa como en los otros dos países; pero hasta donde se extiende se halla asegurada, y su extensión está perfectamente definida. El principio de los otros sistemas es expuesto a abusos en dos respectos: puede sufrir el público si las Cámaras estiman conveniente amparar a hombres peligrosos; y si la minoría de una Cámara llega a encontrarse accidentalmente en mayoría, puede procurar y permitir el arresto de miembros de la mayoría por motivos políticos.

Finalmente, las cuatro Constituciones convienen en que los miembros legislativos deben tener perfecta libertad de palabra y discusión en las Cámaras y en sus secciones; es decir, que no deben ser responsables de lo que dicen en esos sitios ejerciendo sus funciones, excepto ante la Cámara a que pertenecen. Una legislación sabia y beneficiosa exige la más plena y cabal dilucidación de todo plan, objeto y designio; y esto nunca llegaría a garantizarse si los legisladores pudiesen ser perseguidos por injuria y calumnia. Claro es que cabe abusar mucho de este privilegio, ya que hoy se informa al público de todo lo que se dice en los debates, y aun de algo más a veces; pero el interés común padecería con su mutilación más que el individual con su ejercicio. La Constitución alemana procura amparar contra toda ofensa al miembro legislativo en el desempeño de sus funciones, y la Cámara de Diputados de Francia acaba de aprobar una ley con el mismo fin. Es extremar demasiado el privilegio de los miembros. Si los repre-

sentantes pueden decir en las Cámaras lo que quieran contra una persona sin ser perseguidos por injuria y calumnia, me parece justo que las demás personas puedan decir lo que quieran de los representantes, absteniéndose sólo de injuriarlos y calumniarlos. Es muy de desear el respeto en las palabras y en los actos hacia los investidos de poderes gubernamentales; pero esas personas no tienen más que un medio de hacerse respetar realmente: una conducta irreprensible.

6. *Facultades de las Cámaras respecto a su reunión, suspensión y disolución.*—En este punto la ley y la práctica del Gobierno de los Estados Unidos se diferencian radicalmente de las de los otros tres Gobiernos. La Constitución de los Estados Unidos exige la reunión anual de las Cámaras en un día señalado por ella misma, aunque modificable por la ley. La Constitución faculta también al Poder ejecutivo para convocar a sesiones extraordinarias y para suspender las sesiones cuando las dos Cámaras no estén de acuerdo sobre la fecha de la suspensión. La Constitución misma, en fin, marca la época de la disolución en el momento de expirar los mandatos de los miembros de la Cámara baja. Todo lo demás se deja a discreción del Congreso en conjunto o de cada una de sus Cámaras. Es decir: la reunión, apertura, suspensión y clausura del Congreso son cosas para las cuales está facultado él mismo constitucionalmente. El Poder ejecutivo no puede intervenir, por regla general, en ninguna de ellas.

Nada de eso puede hacer el Parlamento inglés por sí mismo, salvo la suspensión momentánea. Quien convoca, abre, suspende y disuelve es la Corona. Por supuesto, lo hace bajo la influencia de los Ministros, y éstos se entiende que representan la voluntad de la mayo-

ría de la Cámara baja; pero la Corona puede realizar legalmente tales actos por consejo de un Ministerio que ha perdido la confianza de la Cámara de los Comunes. Legalmente, pues, quien hace esas cosas es la Corona; realmente, quien mueve a obrar a la Corona es la Cámara de los Comunes.

Los sistemas alemán y francés constituyen legalmente un término medio entre el inglés y el norteamericano. Conceden al Poder legislativo más intervención en tales asuntos que el Derecho consuetudinario de Inglaterra, pero menos que el Derecho constitucional de los Estados Unidos; y cuando dan facultades para el caso al Poder ejecutivo, o prescriben de qué modo debe ejercerlas, o exigen que obre de acuerdo con una de las Cámaras.

Si acerca de este punto hay principios que puedan mirarse como sancionados por la práctica general, son los siguientes: la no permanencia de la legislatura, la periodicidad general de la reunión, ya por precepto constitucional, ya según las necesidades del Gobierno; la dirección de la vida de las Cámaras por ellas mismas, sin más intervención del Poder ejecutivo que la indispensable para mantener al legislativo en relación con el país, evitar que desatienda el cumplimiento de sus funciones y atajar los conflictos demasiado violentos de las Cámaras.

7. *El principio del "quorum"*.—Este punto no se halla determinado por precepto constitucional más que en tres de las ocho Cámaras que aquí se estudian; en las dos de los Estados Unidos y en la Dieta del Imperio alemán. Cada una de las otras cinco le determina por sí propia, como un asunto de procedimiento interior. Es, sin duda, un defecto: expone al Estado al peligro de un

Poder legislativo doble o a la paralización de toda acción legislativa, a merced del capricho de un número indeterminado de miembros de cada Cámara. Una revisión de esas Constituciones no debe olvidar este punto.

Allí donde las Constituciones fijan el *quorum*, se entiende que basta para las tareas legislativas la presencia de una mayoría del número legal de miembros. Las dos Cámaras francesas adoptan también este principio como regla de procedimiento. El Senado francés exige, no sólo la presencia de la mayoría de los Senadores, sino también sus votos en pro o en contra de una moción. Puede decirse que el *quorum* de la mayoría absoluta (es decir: la mayoría del número legal de miembros) es el principio moderno para la legislación general; y lo es, porque la mayoría representa en este respecto al todo y se halla investida de los poderes del todo. Si no fuese ese el principio, la acción legislativa quedaría a merced de las habilidades y estratagemas de la minoría en proporciones intolerables.

Las Cámaras legislativas que no siguen este principio —las dos del Parlamento británico y el Consejo Federal alemán— deben mirarse como casos excepcionales. En los tres hay razones de conveniencia y razones de Estado que hacen innecesaria la regla. En las dos Cámaras del Parlamento británico el Ministerio dirige tan completamente la legislación que no hay medio de que pueda imponerse una minoría. Los Ministros representan a la mayoría de la Cámara de los Comunes; es decir: un *quorum* formado por la mayoría de esa Cámara está presente en el Ministerio. No es, pues, necesario exigir la presencia de una mayoría en las Cámaras, y con frecuencia sería inconveniente; de modo que aquí la excepción es más aparente que real, como

ya he demostrado. En cuanto al Consejo Federal de Alemania, si hubiese de suspenderse su actividad porque los Gobiernos de las Regiones dejasen de enviar sus representantes, el Poder legislativo del Imperio se vería expuesto continuamente a la esterilidad. Los motivos naturales de ausencia que existen en los otros Cuerpos legislativos, no existen en éste. Sus miembros son meros instrumentos. Van a voluntad de los Gobiernos regionales que los envían. Pueden ser relevados en cualquier instante. Si necesitan ausentarse, pueden sustituirlos inmediatamente otras personas. Su ausencia no puede interpretarse generalmente sino como hostilidad particularista de sus Gobiernos hacia el Imperio. Sería bien pobre la ciencia política que no librase a la legislación imperial de tales trabas. La práctica de mirar como suficiente para las tareas del Consejo la presencia del Canciller o de su sustituto en una reunión oportunamente anunciada precave ese peligro: tiene la doble ventaja de no imponer exigencias rígidas a las Regiones ni exponer al Consejo al capricho de una minoría. Dado el carácter peculiar de este Cuerpo, es innecesario y podría ser peligroso exigir la presencia de la mayoría absoluta.

8. *Principios de organización interna y procedimiento.*—Es principio constitucional unánimemente admitido que cada Cámara determina por sí propia su organización interior y sus reglas de disciplina y de procedimiento. Pero las cuatro Constituciones imponen a este principio límites que responden a tres fines: mantenimiento de las relaciones entre el Poder legislativo y el ejecutivo, información y protección del público, y protección de los miembros contra la tiranía de las Cámaras.

Por eso en tres de las Cámaras altas, parte de los cargos se proveen por disposición constitucional expresa o por el Poder ejecutivo; y en una de las cuatro Cámaras bajas, todos los cargos se proveen por este último, menos el de Presidente. En siete de las ocho Cámaras, el Derecho constitucional escrito o el consuetudinario exigen la publicidad de las sesiones. En todas ellas o se prohibe la expulsión de un miembro por violación del Reglamento, o sólo se permite por una mayoría extraordinaria de votos. En todas ellas se limita la extensión de la facultad de juzgar y castigar por desobediencía a una persona del público, y se limita también la gravedad de la pena. Los cuatro sistemas no coinciden exactamente en el pormenor de estas limitaciones; pero, si se mira al principio y el objeto, las limitaciones son idénticas en lo substancial.

Dentro del dominio así circunscrito, cada Cámara puede desarrollar sus prácticas parlamentarias, según su juicio y conveniencia. Es buena ciencia política. Cualquiera otro principio conduciría en mayor o menor grado a la destrucción de la independencia legislativa. La práctica parlamentaria establecida por estas ocho Cámaras es esencialmente uniforme. Sobre este punto puede decirse que tenemos un *jus gentium.* Pero el Cuerpo de este derecho no está formado por leyes constitucionales ni ordinarias. Por lo mismo, no entra en el plan de esta obra el examen de sus pormenores.

9. *Modo de legislar.*—En este punto, o, por lo menos, en sus líneas generales, los cuatro sistemas coinciden esencialmente. Coinciden en conferir la iniciativa de las leyes a cada Cámara; en exigir la aprobación de las dos para la validez de un proyecto; en considerar necesaria y suficiente para el caso la mayoría de

los votos emitidos, dada la presencia de un *quorum*, y en conceder al Poder ejecutivo cierta influencia y atribuciones sobre el curso de la legislación. Esos son los principios generales. Pero sufren algunas excepciones; y el punto últimamente citado —la participación del Poder ejecutivo en la obra legislativa— exige alguna explicación.

Las excepciones son las siguientes. Todos esos sistemas, excepto el alemán, confieren la iniciativa de las leyes financieras, total o parcialmente, exclusiva o primariamente, a las Cámaras bajas. En el Consejo Federal de Alemania ciertos proyectos no pueden adoptarse sin el consentimiento de los representantes prusianos, y otros no pueden adoptarse sin el consentimiento de los representantes de la Región a quien afecten especialmente. En el Senado francés, para la aprobación de un proyecto, es preciso que vote una mayoría del número legal de Senadores.

La primera excepción, aunque no ha caído en desuso, es anacrónica. Hay una razón práctica para su subsistencia en el sistema inglés, pero no en ningún otro. Esa razón ha de buscarse primeramente en el principio del Gobierno parlamentario. En el Gobierno completamente parlamentario la desaprobación del presupuesto por cualquiera de las Cámaras implica la dimisión del Gabinete; de modo que, si la Cámara de los Lores pudiese rechazar el presupuesto, podría impedir gobernar al partido que estuviese en mayoría en la Cámara de los Comunes, es decir: haría imposible el verdadero Gobierno parlamentario, que es el de los jefes de la mayoría de la Cámara baja (o, por lo menos, de una de las Cámaras). La mera enmienda del presupuesto no conduciría a consecuencias tan extremas, pero

dificultaría considerablemente el Gobierno parlamentario. Con todo, el motivo decisivo de la excepción es que la Cámara de los Comunes contiene la representación exclusiva de aquella parte de los habitantes que soportan la carga de los tributos.

Podría decirse que la primera razón existe igualmente en el sistema francés, que también es un sistema de Gobierno parlamentario; pero, como hemos visto, el régimen parlamentario en Francia es más o menos artificial. La intervención exclusiva que ejerce la Cámara de Diputados en la Administración no se funda en ningún precepto constitucional. El Senado no la admite en principio. El motivo decisivo para la excepción falta en Francia por completo. La Cámara alta representa allí a los que soportan las cargas del Estado, lo mismo que la otra.

La segunda de las excepciones apuntadas (la facultad que se reconoce a una región particular de impedir la aprobación de ciertos proyectos del Consejo Federal) no se apoya en ningún principio científico. La excepción en favor de las regiones secundarias es un resto de *confederatismo*, que debe desaparecer en el desarrollo ulterior del sistema. Pero la excepción a favor de Prusia se apoya en una necesidad práctica, dada la falta de *veto* por parte del Emperador. El particularismo ha sido y es aún el azote de la política alemana. Prusia es más alemana que el Imperio alemán; y en Prusia la Casa Real es más alemana que el pueblo. Por lo mismo, debe conferirse al Rey de Prusia la facultad de impedir la desintegración del Imperio, inténtese esa desintegración por enmienda constitucional o por desaprobación de las medidas necesarias para cumplir las disposiciones constitucionales y las leyes hechas de acuerdo con

las mismas. Más científico sería conferir esa facultad al Emperador bajo la forma de *veto,* pero, como no se ha hecho así, no quedaba más camino que el método adoptado.

La tercera excepción, contenida en las reglas de procedimiento del Senado frances, es quizá una modificación valiosa de la regla ordinaria. No es contrario, en efecto, a los principios del Gobierno representativo exigir que, para la adopción de un proyecto de ley, vote una mayoría del número legal de miembros. Podrá así hacerse más difícil legislar; pero eso puede ser una ventaja; es un valladar, por el pronto, contra la legislación precipitada y fortuíta. El principio francés puede ser un princ· io del porvenir. Ha sido la práctica general en e' ongreso de los Estados Unidos, aunque no exigid. en mi sentir, por el principio de la Constitución.

En punto al principio general de la participación del Ejecutivo, todos los sistemas están de acuerdo; pero difieren en cuanto al modo de la participación. En el sistema inglés la Corona posee legalmente la iniciativa y el *veto;* en la práctica la iniciativa es casi exclusiva, pero falta el *veto*. El sistema de los Estados Unidos otorga al Presidente un *veto* limitado, pero no iniciativa. El sistema francés le confiere el derecho de iniciativa y la facultad de pedir nueva deliberación. El Emperador alemán no se halla revestido directamente de iniciativa ni de *veto;* pero, como Rey de Prusia, ejerce indirectamente ambas facultades —facultad general de iniciativa y *veto* parcial.

Mucho puede decirse en favor de la solución francesa de este problema. Es más conforme, sin duda, a la filosofía del Estado democrático. Es lógica y conse-

cuente. Permite que los funcionarios administrativos presten auxilio directo para la legislación, sin subordinar en nada el Poder legislativo a la voluntad del ejecutivo. Pero no da a este último medios bastantes para defender sus prerrogativas contra Cámaras invasoras. Las Cámaras francesas no son las mejores para hacer el ensayo de este sistema. Se necesitarían otras donde prevaleciesen comúnmente la calma, la moderación y el juicio sereno. Sin embargo, entre todos estos sistemas, me parece ser el que contiene la idea del porvenir.

CAPITULO VI

Facultades del Poder legislativo en Inglaterra y Alemania.

En dos de los cuatro sistemas que examinamos —el inglés y el francés— la cuestión de las facultades legislativas puede exponerse en muy pocas palabras. En los dos el Poder legislativo tiene todas las facultades que no le niega el Estado. Lo que distingue a ambcs sistemas es que en el inglés el Estado se halla organizado en el Parlamento, y, por consiguiente, nada puede negar al Parlamento; mientras que en el francés el Estado tiene una organización independiente, que puede negar y ha negado ciertas facultades a las Cámaras, confiriéndolas a otros Cuerpos. Pero a pesar de esta distinción, tan innecesario es enumerar las facultades del Poder legislativo en Francia como en la Gran Bretaña. Basta decir que el Parlamento inglés puede legislar sobre *cualquier* asunto, y las Cámaras francesas sobre cualquier asunto que el Estado no regule de otro modo.

No es preciso, pues, insistir más sobre estos dos casos. Adonde debemos dirigir nuestra atención es a las Constituciones de los Estados Unidos y del Imperio alemán. Son las dos que establecen Gobiernos federales, que distribuyen el Poder legislativo, o, más bien, los poderes gubernamentales, entre dos clases de órganos;

y claro es que aquí hay que enumerar las facultades de una u otra clase de órganos. Pueden especificarse las facultades de las dos, y entonces el individuo se hallaría exento constitucionalmente de la acción del Gobierno en todo lo no especificado. Pero esto sería poco científico e impracticable. Es mejor que el Estado especifique las facultades de uno de los dos organismos, y considere al otro en posesión de todas aquellas que no le niegue a él de una manera expresa o que no confiera exclusivamente al primero.

Las Constituciones de los Estados Unidos y de Alemania han seguido este principio. Examinaremos ahora las facultades que posee el Poder legislativo en los Gobiernos generales de esos dos Estados, y trataremos de deducir de ellas el principio a que obedece en el sistema federal la distribución de las facultades legislativas entre el Gobierno general y las Regiones.

CAPÍTULO VII

Facultades del Congreso de los Estados Unidos.

1. *Legislación sobre las relaciones exteriores.*—La Constitución confiere al Congreso la facultad de "declarar la guerra, de dar patentes de corso y de represalias, de dictar reglas sobre las presas terrestres y marítimas„ (1), y también la de "definir y castigar las piraterías y crímenes cometidos en alta mar y las violaciones del derecho de gentes„ (2).

"Congreso„ quiere decir aquí el Poder legislativo; de modo que todas esas cosas deben hacerse por medio de leyes; es decir, deben hacerse mediante acuerdo entre las dos Cámaras y el Presidente, o por la mayoría extraordinaria que se exige en las dos Cámaras para triunfar de la oposición del Presidente (3). "Guerra„ significa aquí la defensa de derechos mediante la fuerza contra un Estado extranjero (4). "Patentes de corso y de represalias„ significa autorizaciones concedidas a agentes oficiales o a particulares para apoderarse de propiedades o personas de un Estado extranjero dondequiera

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 8.ª, § 11.
(2) *Ibid.*, § 10.
(3) *Ibid.*, sec. 7.ª, §§ 2 y 3.
(4) Causas sobre presas, U. S. Reports, 2 Black, 635.

que se encuentren (1). La expresión "presas terrestres y marítimas„ comprende todas las cosas y personas capturadas por virtud de guerra. Las palabras "piraterías, crímenes y violaciones del derecho de gentes„ abarcan todo lo que llama así el Poder legislativo nacional, cuando sus leyes se aplican a los ciudadanos o súbditos de los Estados Unidos (2); pero, cuando se aplican a súbditos de Estados extranjeros, las definiciones y reglas del Congreso deben amoldarse a los principios generales del Derecho internacional (3).

La facultad legislativa del Congreso sobre todas estas cosas es *exclusiva*. Ninguna de las otras ramas del Gobierno general ni las Regiones participan de ella en ningún caso, a no ser quizá para defenderse contra el ataque de un Estado extranjero (4). El Poder ejecutivo y el judicial de la Unión y las Regiones se limitan, por consiguiente, a cumplir la voluntad del Congreso en tales materias. No pueden oponerse a la misma de ningún modo, salvo cuando se trate de defender judicialmente un derecho privado garantizado por la Constitución contra dichas facultades del Congreso.

2. *Legislación sobre el comercio exterior*. — La Constitución confiere al Poder legislativo del Gobierno general la facultad de "regular el comercio con las naciones extranjeras; es decir: con los Estados extranjeros (5).

El Tribunal entiende por comercio la comunicación

(1) Wheaton, *International Law*, pág. 350, edic. de Boyd.
(2) United States v. Smith, U. S. Reports, 5 Wheaton, 153.
(3) United States v. The Pirates, U. S. Reports, 5 Wheaton, 184.
(4) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 10, sec. 2.ª, §§ 1.° y 2.°; art. 2.°, § 1.
(5) *Ibid.*, art. 1.°, sec. 8.ª, § 3.

y el tráfico, y por regulación del comercio la prescripción de las reglas por que han de regirse la comunicación y el tráfico (1).

Esta facultad es exclusiva del Poder legislativo de los Estados Unidos en oposición a las Regiones. Sólo en dos casos puede el Congreso, si quiere, conferirla a estas últimas: puede autorizarlas para exigir impuestos o derechos de importación o exportación y de tonelaje (2). Pero esta autorización debe ser expresa, y nunca ha de entenderse que existe porque el Congreso deje de regular alguno de esos puntos. El que el Congreso deje de regular el comercio exterior en un punto determinado, sólo significa que en ese punto pueden arreglarse libremente las partes interesadas (3). Todo artículo del comercio extranjero se halla así protegido contra el poder de las Regiones desde el momento en que adquiere ese carácter, en el caso de una exportación, y hasta el momento en que le pierde, en el caso de una importación; es decir, en el primer caso, desde el momento en que se entrega para el transporte (4); y en el segundo, hasta el momento en que una remesa pasa intacta de manos del introductor a las de un comprador, o ha sido abierta por el introductor para la venta al menudeo (5). Sin embargo, la facultad exclusiva que posee el Congreso de regular el comercio con las naciones extranjeras

---

(1) Gloucester Ferry Co. *v.* Pennsylvania, 114 U. S. Reports, 196.

(2) Const., art. 1.º, sec. 10, § 2.

(3) Henderson *v.* The Mayor of New York, 92 U. S. Reports, 259; Gloucester Ferry Co. *v.* Pennsylvania, 114 U. S. Reports, 196.

(4) Coe *v.* Errol, 116 U. S. Reports, 517; Turpin *v.* Burgess, 117 U. S. Reports, 504.

(5) Brown *v.* Maryland, U. S. Reports, 12 Wheaton, 419.

tiene dos límites, a saber: la facultad de las Regiones de imponer sobre los artículos de importación o exportación los derechos absolutamente necesarios para la ejecución de sus leyes de inspección (1), y la facultad de las mismas Regiones de someter a reglas de policía el tráfico y la comunicación en general (2). Pero esos límites, a su vez, están sujetos a restricciones. En el primer caso, el Congreso puede revisar las leyes de inspeción de las Regiones, y el producto neto de todos los impuestos que ellas perciban sobre importaciones y exportaciones estará a disposición del Tesoro del Gobierno general (3); y en el segundo caso, la legislación del Congreso anula los reglamentos de policía de las Regiones en cuanto versen sobre el mismo asunto (4). Cuál sea exactamente este dominio de los reglamentos de policía, en que, a falta de legislación del Congreso pueden obrar las Regiones sobre el comercio exterior, no lo ha dicho claramente el Tribunal. Como ya he indicado en otros lugares, el poder de policía de las Regiones es el "continente tenebroso" de nuestra jurisprudencia, el cómodo receptáculo de todo aquello para lo cual no encuentran otro sitio nuestras clasificaciones jurídicas. El Tribunal ha indicado negativa y confusamente que, respecto al comercio, es lo que "no admite

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 10, § 2.

(2) New York *v.* Miln, U. S. Reports, 11 Peters, 102; Gloucester Ferry Co. *v.* Pennsylvania, 114 U. S. Reports, 196; Morgan's Steamship Company *v.* Louisiana Board of Health, 118 U. S. Reports, 455.

(3) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 10, § 2.

(4) Henderson *v.* The Mayor of New York, 92 U. S. Reports, 259; Morgan's Steamship Company *v.* Louisiana Board of Health, 118 U. S. Reports, 455.

sistema o plan de regulación uniforme para el conjunto de los Estados Unidos (1). Por consiguiente, todo lo que admite en el comercio regulación uniforme, es cosa excluída de la regulación regional.

Teóricamente, la facultad de regular el comercio con las naciones extranjeras no pertenece al Poder legislativo del Gobierno general con exclusión de la rama de ese Gobierno negociadora de tratados, a saber: el Presidente y el Senado. El Presidente y el Senado, por medio de un tratado, pueden regular el comercio entre los Estados Unidos y un Estado extranjero particular, y el tratado sustituirá a toda legislación anterior sobre el asunto (2). De igual modo, la legislación posterior al tratado derogará las disposiciones de éste sobre la misma materia (3). Esa legislación será la que rija en los Estados Unidos, en vez del tratado. El Estado extranjero podrá mirarla, sin duda, como una violación de todo el tratado —de las partes no alteradas lo mismo que de las alteradas—, y considerar el hecho como una causa justa de guerra; pero eso es otra cosa: tenemos entonces una cuestión de diplomacia entre Estados. La legislación posterior es ley en los Estados Unidos, y debe ser ejecutada por todos los funcionarios y obedecida por todos los súbditos.

En la práctica contribuye mucho a evitar esas anulaciones de las leyes por los tratados y de los tratados por las leyes la participación que tienen en ambas cosas el Presidente y el Senado.

---

(1) Cooley *v.* Wardens of the Port of Philadelphia, U. S. Reports, 12 Howard, 299; Henderson *v.* The Mayor of New York, 92 U. S. Reports, 259.

(2) Foster *v.* Neilson, U. S. Reports, 2 Peters, 253.

(3) The Cherokee Tobacco, U. S. Reports, 11 Wallace, 616.

3. *Legislación sobre el comercio interior.* — La Constitución confiere al Poder legislativo del Gobierno general la facultad de "regular el comercio entre los varios Estados (Regiones) y con las tribus indias" (1).

Comercio entre las Regiones es tráfico, transporte y comunicación entre dos puntos situados en Regiones diferentes (2).

La regulación de tal comercio pertenece al Poder legislativo del Gobierno general, con exclusión de las Regiones y de las otras ramas del Gobierno general; y cuando el Congreso no legisla sobre las diversas partes de esta materia, debe entenderse que deja su regulación al arbitrio de los particulares inmediatamente interesados (3).

El Tribunal ha entendido también que la transmisión de noticias telegráficas de un punto de la región a un punto de otra, es "comercio entre los Estados" (Regiones), y ha declarado que la regulación de la misma es facultad exclusiva del Poder legislativo del Gobierno general (4).

La facultad exclusiva del Congreso de regular el comercio entre las Regiones no tiene más que un límite, a saber: la facultad que poseen las Regiones de sujetar el tráfico y la comunicación a reglas de policía (5). Las materias a que se extiende tal poder en este caso deben

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 8.ª, § 3.

(2) Wabash, St. Louis and Pacific, R. R. Co, *v.* Illinois, 118, U. S. Reports, 557.

(3) *Ibid.;* Robbins *v.* Shelby County Taxing District, 120 U. S. Reports, 489.

(4) The Telegraph Co. *v.* Texas, 105 U. S. Reports, 460.

(5) The R. R. Co. *v.* Fuller, U. S. Reports, 17 Wallace, 560.

ser las mismas que en el caso del comercio exterior: las que por su naturaleza o por las circunstancias no consienten una reglamentación uniforme para el conjunto de los Estados Unidos. Pero esas reglas de policía de las Regiones son anuladas por la legislación del Congreso sobre los mismos asuntos (1). Sólo son válidas, por consiguiente, allí donde el Congreso no haya legislado sobre la materia, y hasta que estime oportuno hacerlo.

La regulación del comercio con las tribus indias es igualmente regulación de todo tráfico y comunicación con ellas, y también pertenece exclusivamente al Poder legislativo del Gobierno general. Importa poco, para la interpretación de esta cláusula constitucional, que la tribu se halle establecida temporal o permanentemente dentro de los límites territoriales de una Región; basta que exista esa organización de tribu. En efecto; por la ley de 3 de Marzo de 1871, el Congreso afirmó virtualmente su completa y exclusiva jurisdicción sobre todos los indios organizados en tribus, y establecidos, ya en los territorios de la Unión, ya en reservados comprendidos dentro de las Regiones (2). El objeto de esta ley y de la de 1885 (3) es reivindicar la soberanía de los Estados Unidos sobre todas las personas que residen en su territorio y poner término a la farsa de entenderse con los indios mediante tratados. El Tribunal ha declarado constitucionales y válidas esas leyes (4). Ahora, pues, el comercio entre las tribus indias y las Regiones es de la misma naturaleza que el comercio entre las Re-

(1) Cardwell *v.* American Bridge Company, 113 U. S. Reports, 205.

(2) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 2.079.

(3) Leyes de los Estados Unidos, vol. XXIII, 385.

(4) United States *v.* Kagama, 118 U. S. Reports, 375.

giones, y no de la misma naturaleza que el comercio con los Estados extranjeros.

Las atribuciones del Congreso respecto al servicio postal pueden unirse a su facultad de regular el comercio con las naciones extranjeras y entre las Regiones. Digo que pueden unirse, y no comprenderse dentro de ella, porque esas atribuciones se extienden a la comunicación postal dentro de una sola Región, lo mismo que entre las Regiones y con Estados extranjeros, y porque el Congreso ha entendido que tales atribuciones le facultan, no sólo para regular ese servicio, sino para autorizar su desempeño por la Administración, y sólo por la Administración; es decir, ha reclamado y ejercido el derecho de establecer un monopolio gubernamental del servicio de Correos en todas las vías postales y gubernamentales, y como toda vía puede ser declarada por el Congreso vía postal gubernamental, el monopolio puede ser absoluto. El Tribunal ha ratificado esta interpretación que el Poder legislativo da a sus atribuciones (1). El fundamento constitucional de las mismas es bien endeble. Sin embargo, ahora, práctica y legalmente, el servicio postal es un monopolio general del Gobierno; el Congreso puede decidir, en primera instancia, qué cosas son postales y cuáles no, y dictar todas las disposiciones que crea oportunas sobre su recibo, transporte y entrega. Al hacerlo, sin embargo, no puede infringir otras disposiciones de la Constitución. Así, cuando no admite transporte de una cosa por correo, no puede prohibir su transporte de algún otro modo; en caso contrario, podría impedir la circulación de periódicos y folletos que contuviesen opiniones contrarias a los de la

(1) Const., art. 1.º, sec. 8.ª, § 7.

mayoría de los legisladores en un momento dado. Sería a todas luces un ataque a la libertad de la prensa, garantizada por el artículo 1.° de las enmiendas constitucionales (1). Tampoco debe extremar la idea de lo que abarca ese servicio hasta el punto de mirar como un monopolio del Gobierno la comisión dada a un mensajero. No puede impedir que se transporte por conducto distinto del correo lo que no se miraba como artículo postal al tiempo de formarse la Constitución (2). Por último, para decidir si una carta, paquete o envío especial ha de admitirse o no por el correo, el Congreso no puede autorizar a los empleados del ramo a violar el precepto de la Constitución, que protege los papeles y efectos de los individuos contra pesquisas y embargos injustificados. Las cartas y paquetes que se confían al correo no pueden abrirse sino en virtud de un auto legal de registro. Legalmente, son tan inviolables en el correo como en el domicilio del que los envía (3).

La cuestión de si la facultad de establecer administraciones de Correos y vías postales autoriza al Congreso a convertir el telégrafo en monopolio gubernamental, no puede mirarse como completamente resuelta, aunque la ley de 1866 (4) y una sentencia del Tribunal Supremo (5) parecen interpretar el precepto de la Constitución en sentido afirmativo. No obstante, hay que esestablecer esta diferencia entre el monopolio postal y el telegráfico: que el primero no implica necesariamen-

(1) *Ex parte* Jacson, 96 U. S. Reports, 727.
(2) *Ibidem.*
(3) *Ibidem.*
(4) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 5.267.
(5) The Pensacola Telegraph Company, *v.* The Western Union Telegraph Company, 96 U. S. Reports.

te la propiedad o posesión de las carreteras, vías férreas y vapores, ni de los coches, vagones, etc., empleados en la conducción del correo; mientras que el segundo exigiría la posesión de las líneas telegráficas. Ya sé que se pretende que el Gobierno puede tener la propiedad de las vías postales (1); y si la pretensión fuese justa, holgaría esta distinción; pero no creo que la facultad de establecer administraciones de Correos y vías postales se considere suficiente para autorizar al Gobierno a construir, adquirir y poseer ferrocarriles, v. gr., y aun me parece que debe mirarse como cuestión abierta el saber si el Congreso puede convertir en monopolio gubernamental el servicio telegráfico. La ventaja o desventaja de ese monopolio es una cuestión de economía política que no nos incumbe en esta obra.

Por último, puede unirse a la facultad de regular el comercio, aunque no incluirse en ella fácilmente, la de fijar los patrones de las pesas y medidas (2). No cabe pretender que esta facultad pertenezca al Poder legislativo del Gobierno general, con exclusión de las Regiones. El Congreso puede legislar en la materia siempre que lo juzgue oportuno; y sus leyes anularán las de las Regiones sobre la misma materia; pero, mientras no lo hace, las Regiones pueden regular el sistema de pesas y medidas. Ellas han fijado siempre los patrones, y la circunstancia de haber adoptado un sistema común ha hecho innecesario que el Congreso legisle sobre el asunto. Con todo, el Congreso ha dado un primer paso en esa legislación, declarando lícito, aunque no obligatorio, el

(1) Story, *Commentaires on the Constitution*, 4.ª edic., t. II, pág. 61.

(2) Const., art. 1.º, sec. 8.ª, § 5.

empleo del sistema métrico (1). Creo que es un paso desdichado: puede introducir gran confusión en un terreno donde ahora existe esencial uniformidad. En las circunstancias actuales vale más, sin duda, no hacer nada o declarar el sistema obligatorio y no simplemente lícito.

4. *Legislación sobre el sistema monetario.* — La Constitución confiere al Poder legislativo del Gobierno general la facultad de "acuñar moneda y determinar el valor de la misma y el de la extranjera„ (2), y la facultad de "levantar empréstitos„ (3). A la vez prohibe a las regiones acuñar moneda, hacer que se admita en pago de deudas otra cosa que el oro y la plata acuñada, y emitir documentos de crédito (4). Un ligero examen de estas disposiciones patentiza que la facultad de regular el sistema monetario de los Estados Unidos se confiere exclusivamente al Poder legislativo del Gobierno general. Se prohibe de un modo expreso a las Regiones crear moneda metálica ni papel-moneda. Se confiere expresamente al Congreso la facultad de crear moneda metálica, e implícitamente la de crear papel-moneda (5). Se le confiere asimismo expresamente la facultad de regular el valor de toda moneda metálica, e implícitamente la de regular el valor del papel-moneda que cree o autorice, y se le confiere también implícitamente la facultad de declarar moneda legal para el pago de cualquier deuda, todo lo que le parezca oportuno (6).

(1) Leyes revisadas de los Estados Unidos, secs. 3.569 y 3.570.
(2) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 8.ª, § 5.
(3) *Ibid.*, art. 1.°, sec. 8.ª, § 2.
(4) *Ibid.*, art. 1.°, sec. 10, § 1.
(5) Juilliard *v.* Greenman, 110 U. S. Reports, 421.
(6) *Ibidem.*

La frase "ningún Estado (Región) podrá hacer que se admita en pago de deuda *más que* el oro y la plata acuñada", parece a primera vista autorizar a la Región para reconocer como moneda legal el oro y la plata, aunque el Congreso dejase de reconocerlos como moneda legal, o reconociese otros metales, o sólo el oro, o sólo la plata. Pero no se olvide que el oro y la plata son oro y plata *acuñados* solo por virtud de una cualidad que les imprime una ley del Congreso. El Congreso puede suprimir esa cualidad cuando quiera, y lo que *era* oro y plata acuñada y podía reconocerse como moneda legal, no es entonces más que oro y plata simplemente, y no puede ser considerado por las Regiones como moneda legal.

La facultad de acuñar moneda, conferida al Congreso por la Constitución, es una facultad general, sin límite ninguno en cuanto a la elección de los metales a que ha de atribuirse la cualidad de moneda. Por consiguiente, el Congreso puede elegir un metal distinto del oro y la plata, e imprimirle esa cualidad exclusivamente. Entonces toda persona, obligada por las leyes de una Región a aceptar cualquier otra cosa, puede recurrir a los Tribunales de los Estados Unidos, y es de suponer, por el razonamiento precedente, que recurriría con éxito. La misma situación se originaría, si una Región tratase de hacer aceptar indistintamente el oro o la plata, cuando el Congreso declarase moneda sólo el oro o sólo la plata; o si una Región tratase de imponer uno solo de esos metales, cuando los dos fuesen moneda legal según la ley del Congreso.

En fin, si el Congreso atribuyese la cualidad de moneda al oro y a la plata, pero sin considerarlos como la única legal, o si diese este carácter a otro metal cual-

quiera, pero no exclusivamente, supongo que entonces las Regiones podrían imponer como moneda legal el oro y la plata acuñada.

Según este análisis, la declaración constitucional de que ninguna Región "podrá hacer que se admita en pago de deuda más que el oro y la plata acuñada„, no puede entenderse que confiera a las Regiones ningún poder conjuntamente con el Congreso sobre esta materia. La creación y regulación del sistema monetario de los Estados Unidos es en substancia una facultad exclusiva del Poder legislativo del Gobierno general.

5. *Legislación sobre inventos y descubrimientos.*— La Constitución confiere al Poder legislativo del Gobierno general la facultad de asegurar "a los autores e inventores, por tiempo limitado, el exclusivo derecho a sus respectivos escritos y descubrimientos„ (1). En virtud de esta autorización, el Congreso ha creado el sistema de patentes y el de propiedad literaria de los Estados Unidos, y los somete a su exclusiva regulación e intervención. Tal amplitud ha alcanzado este cuerpo de Derecho, que absorbe toda la atención de un gran número de personas peritas.

No cabe decir que esta facultad pertenezca al Congreso con exclusión de las Regiones, en el sentido de que éstas no pudiesen legislar sobre el asunto si aquél no lo hiciese. Aunque probablemente no pueden enmendar ni desarrollar las leyes sobre patentes y sobre propiedad literaria de los Estados Unidos, no hay ninguna razón para afirmar que, a falta de legislación del Congreso sobre el caso, no podrían dictar leyes para

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 8.ª, § 8.

proteger los escritos e inventos de sus ciudadanos particulares, leyes que subsistirían mientras no las sustituyesen otras del Congreso. Por supuesto, tal protección sería muy incompleta, toda vez que no se extendería fuera de la región particular.

6. *Legislación sobre naturalización.*—La Constitución confiere al Congreso la facultad de establecer "en los Estados Unidos una regla uniforme de naturalización„ (1). La facultad de establecer una sola ley de naturalización para el conjunto de los Estados Unidos es, naturalmente, una facultad exclusiva del Congreso. Las Regiones no podrían hacerlo, aunque el Congreso no regulase el asunto. Se concibe, sin duda, que todas las Regiones hiciesen exactamente la misma ley de naturalización, que todos los tribunales regionales interpretasen exactamente del mismo modo las leyes de las Regiones respectivas, y que de esa suerte se llegase a una regla uniforme. Pero no es probable, ni mucho menos, tal coincidencia. Por otro lado, la naturalización regional no puede dar todos los derechos y privilegios de la ciudadanía, sino sólo los que corresponden al individuo como residente de la Región particular. El objeto de la naturalización —adquirir todos los derechos y privilegios de la ciudadanía— no puede alcanzarse de ese modo.

Se concibe también que el Presidente y el Senado hiciesen tratados idénticos sobre este punto con todos los Estados extranjeros, cuyos tratados, a falta de legislación del Congreso o en sustitución de una legislación precedente, establecería una regla uniforme de naturalización. Pero también es cosa en extremo improbable.

(1) Const., art. 1.°, sec. 8.ª, § 4.

Prácticamente, pues, la facultad de establecer *una regla uniforme* de naturalización reside de un modo exclusivo en el Poder legislativo del Gobierno general (1).

No es ya tan claro que sea exclusiva la facultad del Congreso respecto a la naturalización en general. La naturalización concedida según las leyes del Congreso tiene esta gran ventaja: que confiere así los derechos y privilegios de la ciudadanía garantizados y protegidos por el Gobierno general como los garantizados y protegidos por la Región en que resida la persona. Pero dentro de la Constitución no se ve qué puede impedir a las Regiones conferir, en todo o en parte, esos derechos que se hallan bajo su exclusiva garantía y custodia, en términos más favorables para el extranjero que los contenidos en las leyes del Congreso. Muchas Regiones lo hacen así (2).

Tampoco es fácil ver en la Constitución nada que se oponga a que el Senado y el Presidente, mediante tratado con un Estado extranjero particular, establezcan para los súbditos de ese Estado una regla de naturalización diferente de la general prescrita por las leyes del Congreso.

En fin, si el Congreso no hubiese dictado leyes sobre el asunto, menos se ve aún qué podría oponerse en la Constitución a que las Regiones obrasen por su cuenta, o a que el Senado y el Presidente procediesen mediante tratados.

Con todo, en el terreno de la ciencia política no puede aprobarse esa posible intervención. Lo científico sería que tal asunto se sometiese exclusivamente a la le-

(1) Chirac *v.* Chirac *et al.*, U. S. Reports, 2 Wheaton, 259.
(2) Stimson, *Americam Statute Law*, títulos: «Alien», «Naturalisation», «Suffrage».

gislación del Congreso, y que el extranjero fuese extranjero hasta que el Poder legislativo del Gobierno general proveyese a su naturalización.

7. *Legislación sobre quiebras.*—La Constitución confiere al Congreso la facultad de "establecer en los Estados Unidos leyes uniformes sobre quiebras„ (1). Son aplicables a este caso las consideraciones del precedente. Es claro que una ley única sobre quiebras para el conjunto de los Estados Unidos no puede decretarla más que el Poder legislativo del Gobierno general; difícil sería conseguir la uniformidad de otro modo. El establecimiento de *leyes uniformes* sobre el asunto, es, pues, prácticamente una facultad exclusiva del Congreso. Pero si en tiempo dado faltasen leyes del Congreso sobre el asunto, difícil es ver en qué podría oponerse la Constitución a que las estableciesen las Regiones. En la práctica se ha entendido que la Constitución lo permite y el Tribunal ha aprobado esta interpretación (2). Por supuesto, las sentencias declaran que una ley regional sobre quiebras no puede afectar a los no residentes, y que, al promulgarse una ley general del Congreso, la primera dejaría de regir. La ciencia política no puede alegar aquí las mismas razones que en el caso precedente a favor de la legislación exclusiva del Congreso. La ciudadanía es un concepto político fundamental, y su principio determina en gran escala el carácter general del Estado, mientras que la quiebra es una cosa de interés subalterno pasajero.

(1) Constitución de los Estados Unidos. art. 1.°, sec. 8.ª, § 4.

(2) Sturgess *v*. Crowninshield, U. S. Reports, 4 Wheaton, 122; Ogden *v*. Saunders, U. S. Reports, 12 Wheaton, 213; Boyle *v*. Zacharie, U. S. Reports, 6 Peters, 348; Gilman *v*. Lockwood, U. S. Reports, 4 Wallace, 409.

8. *Legislación penal.*—La Constitución confiere al Congreso la facultad de proveer al castigo de los que falsifiquen las obligaciones y la moneda corriente de los Estados Unidos (1) y de los culpables de traición (2). Esos son los únicos delitos sobre los cuales se otorga al Congreso la facultad de legislar, fuera de los cometidos en alta mar y de las violaciones del derecho de gentes, de que ya se ha tratado, y fuera de los cometidos en los territorios y distritos que no disfrutan de autonomía regional, de que hablaré más adelante; es decir, de los delitos cometidos dentro de las *Regiones*, los citados son los únicos sobre los cuales se otorga al Congreso la facultad de legislar. La Constitución no pone límites especiales a la facultad de prescribir el castigo de los falsificadores de obligaciones y de moneda; pero, al legislar sobre el asunto, el Congreso no puede excederse de los límites generales impuestos a las facultades del Gobierno, y ya examinados en la división anterior de esta obra.

No puede decirse que esa facultad del Congreso sea exclusiva. La Constitución no niega su ejercicio a las Regiones, y la ciencia política nada tiene que oponer contra él mientras no entorpezca la acción del Gobierno general. Así lo entiende el Tribunal Supremo (3).

Pero la facultad de legislar sobre el delito de traición se halla encerrada dentro de estrechos límites constitucionales. Es lo razonable y conveniente. La imputación de ese delito puede servir al Gobierno para librarse de adversarios políticos. Un partido en oposición al que

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 8.ª, § 6.
(2) *Ibid.*, art. 3.°, sec. 3.ª, § 3.
(3) Fox *v.* Ohío U. S. Reports, 5 Howard, 410.

manda, es una necesidad absoluta para la conservación de la libertad. No debe permitirse al pártido gobernante imponer silencio a la oposición mediante persecución criminal; no debe permitírsele tratar la oposición pacífica a sus actos, como deslealtad hacia el país, como traición contra el Estado. No es imposible que la política y la conducta de los que mandan se acerquen más a veces a la traición, que las del partido antagonista. Por eso, la ley fundamental no autoriza al Congreso para definir la traición. Procura definirla ella misma: declara que "la traición contra los Estados Unidos consistirá *sólo* en promover guerra contra ellos, o en unirse a sus enemigos, prestándoles ayuda y socorros„ (1). La interpretación de las frases "promover guerra„ y "unirse a sus enemigos„ incumbe por completo al Tribunal (2). Este, pues, se halla facultado para defender al individuo contra toda persecución por actos que el Congreso tratase de calificar arbitrariamente de traiciones. La Constitución prescribe también la prueba necesaria para declarar a una persona convicta de traición, a saber: la declaración de dos testigos sobre un mismo hecho, o confesión del acusado en juicio público (3). Así, pues, la legislación del Congreso queda circunscrita a la determinación del castigo, y aun aquí le está vedado decretar la "corrupción de la sangre„ o la confiscación de los bienes por más tiempo de la vida del culpable (4). Estas palabras requieren alguna explicación. Las penas que

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 3.°, sec. 3.ª

(2) *Ex parte* Bollman and Swartwouth, U. S. Reports, 4 Cranch, 75; Hanauer *v.* Doane, U. S. Reports, 12 Wallace, 342; Carlisle *v.* United States, U. S. Reports, 16, Wallace, 147.

(3) Constitución de los Estados Unidos, art. 3.°, sec. 3.ª, § 2.

(4) *Ibid.*, art. 3.°, sec. 3.ª, § 3.

pueden imponerse por la traición como crimen contra el soberano, son seis: multa, confiscación de bienes, prisión, destierro, tortura y muerte. La "corrupción de la sangre" es más bien "un incidente" de la confiscación, que una pena aparte: es la incapacidad de heredar y de transmitir una herencia, a causa de una condena por traición (1). El Congreso puede señalar como castigo una multa dada, y autorizar la venta de los bienes del sentenciado para pago de la multa, sin contraer ninguna obligación constitucional de restituir el importe de la multa o parte de él a los herederos. Pero, si señala como pena la confiscación, entonces los bienes que poseyese la persona en el momento de la condena, y los que pudiesen corresponderles después, pasan al Gobierno, como representante del Estado, sólo durante la vida de esa persona. Se da por supuesto, naturalmente, que ésta posee algo de por vida, y que aquello que no le pertenece sino durante un tiempo menor, sólo puede tenerlo el Gobierno durante el plazo correspondiente. El Gobierno puede traspasar esos bienes a otra persona, pero siempre dentro del mismo límite: no más que mientras dure la vida del condenado. A la muerte de este último, sus sucesores pueden heredar de él y mediante él. Lo contrario sería infligir una pena a quienes, según los principios jurídicos modernos, son inocentes (2).

Sin embargo, no ha de perderse de vista que, en tiempo de guerra, el Gobierno general puede apoderarse de los bienes del que mira como enemigo, y que el Congreso puede disponer en absoluto de tales presas, sin obligación constitucional de restituirlas a nadie nunca.

---

(1) Bouvier, *Law Dictionary*, art. «Corruption of Blood».
(2) Bigelow *v.* Forrest, U. S. Reports, 9 Wallace, 339.

En la guerra civil, los Estados Unidos son, a la vez, soberano y beligerante, y pueden elegir entre su facultad de confiscar los bienes como pena por traición o como presa de guerra. Cuando siguen el último camino, la sentencia del Tribunal de Presas, condenando la propiedad secuestrada, transmite esta última al Gobierno, y la ley fundamental no reconoce en este caso ningún derecho a la restitución (1).

Se notará, en fin, que los artículos constitucionales hablan sólo de la traición contra los Estados Unidos, y, por consiguiente, debe inferirse que el Congreso sólo está facultado para declarar el castigo de la traición contra los Estados Unidos. Si puede haber traición contra una de las Regiones, sin serlo a la vez contra los Estados Unidos, cosa es en extremo dudosa. Si puede haberla, entonces las Regiones pueden también, constitucionalmente, definir y castigar la traición contra ellas mismas. Sin embargo, científicamente, hay que convenir en que la atribución de tal poder a las Regiones ofrecería demasiados peligros para ser ventajosa: las pondría en condiciones de negar la fidelidad debida a los Estados Unidos en el caso de incurrir en traición ellas mismas. La traición es un crimen pura y simplemente contra el soberano, y en nuestro sistema político no hay más soberano que los Estados Unidos. Es, pues, un asunto en que sólo debe intervenir el Gobierno general.

9. *Legislación sobre ingresos y gastos.*—La Constitución confiere al Congreso la facultad de imponer y recaudar contribuciones (2) y determinar la inversión

(1) The Price Cases, U. S. Reports, 2 Black, 659; Miller *v.* United States, U. S. Reports, 11 Wallace, 268.

(2) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 8.ª, § 1.

de fondos (1). Otro artículo prohibe gravar los artículos que se exporten de cualquier Región (2). Con este límite, la Constitución autoriza al Congreso para imponer y hacer que se recauden todas las contribuciones que pueda concebir la mente humana. Pero el Tribunal Supremo ha declarado que los principios generales de la Constitución vedan gravar los medios e instrumentos de gobierno de las Regiones, tales como los sueldos de los empleados y los ingresos de las Corporaciones municipales, porque lo contrario permitiría al Congreso destruir las Regiones, cosa que, en un Gobierno federal, no puede hacerla más que el Poder constituyente, la soberanía (3). Los Tribunales de los Estados Unidos determinan, naturalmente, qué es lo que constituye esos medios necesarios de gobierno en cada caso particular.

La Constitución faculta al Congreso para determinar el total de las contribuciones. En cambio, señala los límites en cuanto al modo de imponerla, a saber: si se trata de contribuciones directas —una capitación o un impuesto sobre bienes raíces (4)— exige que se repartan con arreglo a la población (5); y si se trata de contribuciones indirectas —cualquiera que no sea, una capitación o un impuesto sobre bienes raíces—, exige que se impongan según el principio de la uniformidad (6)

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 9.ª, § 7.
(2) *Ibid.*, art. 1.°, sec. 9.ª, § 5.
(3) Collector *v.* Day, U. S. Reports, 11, Wallace, 113. United States *v.* Railroad Co., U. S. Reports, 17, Wallace, 322.
(4) Hylton *v.* United States, U. S. Reports, 3 Dallas, 171. Springer *v.* United States, 102 U. S. Reports. 586.
(5) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 2.ª, § 3, y sec. 9.ª, § 4.
(6) *Ibid.*, art. 1.°, sec. 8.ª, § 1.

Según el Tribunal Supremo, la palabra uniformidad significa en este caso la misma contribución por el mismo artículo, dondequiera que se encuentre (1).

Los términos precisos de la cláusula referente a la facultad de imponer tributos, son éstos: "El Congreso podrá imponer y percibir contribuciones, derechos, impuestos y sisas, *pagar las deudas y atender a la defensa común y a la prosperidad general de los Estados Unidos.*„ Algunos comentaristas suponen que la última parte de la cláusula define el objeto de la tributación, y limita consiguientemente la facultad del Congreso. Han añadido la palabra *para* después de la palabra "sisas„, de modo que se lea lo siguiente: "El Congreso tendrá la facultad de imponer y percibir contribuciones, etcétera, *para* pagar las deudas, etc. Teóricamente, esa puede ser la verdadera interpretación. Yo creo que lo es. La dificultad surge al venir a la práctica. La votación de las contribuciones no es generalmente el momento en que se revela su fin especial. Las contribuciones se votan por lo común para el fin general de proveer las arcas del Tesoro. Hay que atender, pues, al presupuesto de gastos, para ver si los fondos públicos se consagran a fines públicos o a fines particulares. Si la Constitución hubiese procedido más lógicamente, hubiera puesto esta limitación a la facultad de determinar los gastos. Como límite de la facultad de imponer tributos, es inútil en la práctica.

Respecto a gastos, preceptúa la Constitución que los créditos consignados para el ejército no se concedan por más de dos años (2). No impone ningún otro límite

(1) Head Money Cases, 112 U. S. Reports, 580.
(2) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 8.ª, § 12.

al Congreso, a menos que traslademos aquí el referente a los fines de la imposición de tributos. Este, como he indicado, es su puesto natural. Aquí siquiera la restricción sería menos vaga. Pero es difícil ver cómo podría imponerse. Cuando el Congreso consigna un crédito, siempre debe suponerse que es para un fin legítimo. Los Tribunales no pueden impedir que el Congreso haga la consignación, y yo no concibo de qué modo podría obtener un contribuyente particular ningún resarcimiento de las personas inmediatamente beneficiadas por el crédito consignado. El interés del contribuyente particular sería demasiado vago para constituir la base de una reclamación.

La facultad de imponer tributos no pertenece al Congreso *exclusivamente* más que en lo tocante a los derechos e impuestos sobre importaciones y exportaciones, no relacionados con el cumplimiento de las leyes regionales de inspección, y a los derechos sobre el tonelaje (1). Dentro de los términos de la Constitución, las Regiones pueden gravar toda otra cosa en la cantidad y del modo que juzguen oportuno. El Tribunal ha declarado, sin embargo, que las Regiones no pueden gravar la propiedad de los Estados Unidos ni los medios indispensables para la acción del Gobierno general, y que, cuando el Congreso y las Regiones gravan las mismas materias, tiene la preferencia el Gobierno general, y debe ser satisfecho en primer término (2).

En relación con la facultad de imponer tributos debe

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 10, §§ 2 y 3.

(2) McCulloch *v.* Maryland, U. S. Reports, 4 Wheaton, 316; Dobbins *v.* Commissioners of Erie County, U. S. Reports, 16 Peters, 435; Bank Tax Cases, U. S. Reports, 2 Wallace, 200; Van Brocklin *v.* Tennessee, 117 U. S. Reports, 151.

citarse el derecho de expropiar por causa de utilidad pública, el derecho de dominio eminente. La Constitución no se lo reconoce al Congreso de una manera expresa; se limita a decir que no se expropiará a nadie por causa de utilidad pública, sin la debida indemnización (1). El Tribunal ha decidido que el Congreso posee el derecho citado, con ese límite (2).

También le poseen las Regiones (3); de modo que no es exclusivo del Congreso. Sin embargo, si este último y una Región tratasen de ejercerle sobre la misma propiedad, no hay que decir que el derecho del Congreso tendría la preferencia.

10. *Legislación sobre el sistema militar.*—La Constitución confiere al Congreso la facultad de levantar y mantener ejércitos, de crear y sostener una Armada, de proveer a la organización, armamento y disciplina de la milicia, y llamarla al servicio de los Estados Unidos; de dictar reglas para el buen régimen de las fuerzas de mar y tierra, y de la milicia, cuando esté al servicio de los Estados Unidos (4). La Constitución, pues, confiere al Congreso la facultad de organizar el sistema militar entero de los Estados Unidos, con una sola limitación: que los créditos destinados a ese fin no se concederán cada vez para un plazo mayor de dos años (5). Los únicos límites del poder militar que puede crear el Congreso, son límites materiales. La forma de reclutamiento se deja a su arbitrio, y no se restringe su

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 5.º de las enmiendas.

(2) United States *v.* Jones, 109 U. S. Reports, 513.

(3) Boom Co. *v.* Patterson, 98 U. S. Reports, 403.

(4) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.º, sec. 8.ª, §§ 12 y 16.

(5) *Ibid.* art. 1.º, sec. 8.ª, § 12.

facultad de dictar leyes para el régimen y disciplina de las fuerzas. Se señala un límite aparente a su facultad de disponer el llamamiento de la milicia al servicio de los Estados Unidos. Ese límite se contiene en la última parte de la cláusula que le otorga este poder, y que determina el fin para el cual ha de ejercerse, a saber: "para ejecutar las leyes de la Unión, reprimir las insurrecciones y rechazar las invasiones„ (1). Pero en rigor no hay tal límite, porque la definición no abraza todos los fines concebibles, para los cuales puede emplearse naturalmente el poder militar. A mayor abundamiento, el Congreso puede llamar a todo hombre de armas al servicio de los Estados Unidos bajo otra forma de organización que la milicia: bajo una forma de organización que no requiere en ningún punto la participación de las Regiones. Se prohibe a éstas de una manera explícita tener en tiempo de paz, sin el consentimiento del Congreso, ejército permanente ni buques de guerra (2). Lo que puedan hacer sobre este punto en tiempo de guerra, no lo dice la Constitución; pero como en tiempo de guerra el Gobierno general puede asumir poderes dictatoriales, a discreción de él queda el asunto legalmente.

El Tribunal Supremo ha llegado a emitir la opinión de que las Regiones ni siquiera pueden poner obstáculos a la facultad que posee el Congreso de crear fuerzas militares, prohibiendo a los habitantes tener y llevar armas (3). La Constitución veda al Gobierno general atentar contra el derecho del pueblo de tener y lle-

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.º, sec. 8.ª, § 15.

(2) *Ibid.*, art. 1.º, sec. 10, § 3.

(3) Presser *v.* Illinois, 116 U. S. Reports, 252.

var armas; pero ese precepto no puede invocarse contra la Región que intenta hacer lo mismo. La prohibición impuesta a las Regiones deriva de la facultad que posee el Congreso de organizar el sistema militar entero de los Estados Unidos (1). Así, a la postre, es notorio que el Congreso es quien decide completa y exclusivamente sobre la creación, organización y gobierno de todo el sistema y de todas las fuerzas militares de los Estados Unidos. La Constitución le faculta para hacer en la materia todo lo que puede hacerse legislando; es decir, puede hacerlo todo, excepto asumir las funciones del mando militar. Esas, como hemos visto, corresponden al Presidente. Qué funciones son esas, cuyo ejercicio veda la Constitución al Congreso, confiriéndosele de una manera expresa al Presidente, he procurado indicarlo en otra parte. Aquí sólo diré que, si se mira al orden en que aparecen los preceptos de la Constitución, parece conferirse al Congreso una función que naturalmente corresponde a la jefatura militar: la facultad de suspender "el privilegio del *habeas corpus*". La Constitución no confiere expresamente esa facultad al Congreso ni a ningún otro órgano; sólo dice que "no se suspenderá el privilegio del *habeas corpus* sino cuando lo exija la seguridad pública en caso de rebelión o invasión (2). Esta cláusula se contiene en el artículo de la Constitución que trata del Congreso. Por eso, entre otras razones, sostienen algunos comentaristas que la facultad de suspender el privilegio mencionado se otorga al Congreso. Se ha visto ya que tanto el Congreso como el Presidente la han ejercido. Pue-

(1) Presser *v.* Illinois, 116 U. S. Reports, 252.

(2) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 9.ª, § 2.

de que los autores de la Constitución entendiesen que pertenecía sólo al Congreso; si es así, me parece que era errónea su ciencia política sobre este punto. Opino que la facultad de suspender el *habeas corpus* forma parte de la de poner en vigor la ley marcial, y creo haber demostrado que esta última pertenece al Presidente solo, como jefe supremo del ejército. La ley marcial es simplemente la suspensión de la ordinaria. Puede serlo en todo o en parte, en un distrito o en otro, según las exigencias del momento. En buena ciencia política, un poder militar que depende de las circunstancias, no puede poseerle el legislativo ni ejercer por legislación. Pertenece naturalmente al ejecutivo. Por otra parte, para la libertad es mucho más peligroso suspender las leyes ordinarias por una ley que por un mandato del Poder ejecutivo. La suspension legislativa es mucho más permanente y extensa en sus efectos, y releva al Poder ejecutivo de la responsabilidad necesaria para el uso discreto y moderado de las facultades dictatoriales.

11. *Legislación sobre la organización y procedimiento de los Tribunales.*—La Constitución confiere expresamente al Congreso la facultad de constituir tribunales inferiores al Supremo (1). Así, con excepción de éste, todo el sistema judicial del Gobierno general se halla sometido a la legislación del Congreso. El Congreso debe establecer el número suficiente de tribunales inferiores para que, en unión con el Supremo, puedan dar cima a las tareas judiciales del Gobierno general; pero, si no creara esos tribunales, la Constitución no ofrece más recurso contra él que las elecciones. En

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.°, sec. 8.ª, § 9.

cambio, una vez establecidos los tribunales, y creadas, dotadas y provistas las plazas de jueces, el Congreso no puede suprimir esas plazas en términos de privar a los que las desempeñen de sus sueldos, ni en todo ni en parte, mientras observen buena conducta; es decir, durante su vida, a no ser que dimitan o sean destituídos por sentencia del Senado, a consecuencia de una acusación formulada por la Cámara de Representantes (1).

La Constitución confiere al Congreso implícitamente la facultad de crear y dotar las plazas del Tribunal Supremo. Dice que "el Poder judicial de los Estados Unidos residirá en un Tribunal Supremo", etc. (2); de modo que la Constitución misma parece crear el Tribunal, sin reconocer al Congreso facultad ninguna para constituirle ni abolirle; pero ni crea ella los cargos de ese Tribunal, ni declara expresamente qué órgano ha de hacerlo. Ahora bien: el Tribunal, sin magistrados, no sería más que una abstracción. De la cláusula que alude a la facultad general del Congreso de crear todos los cargos no establecidos por la Constitución y determinar cómo han de proveerse los inferiores (3), deducimos que el Congreso posee la facultad de crear las magistraturas del Tribunal Supremo en el número que juzgue necesario. Pero, una vez creadas y provistas, no puede suprimirlas, mientras observen buena conducta los que las desempeñen (es decir, durante su vida, a no ser que dimitan o sean destituídos por sentencia del Senado), ni disminuir sus dotaciones. Falta saber si el Congreso puede suprimir las plazas del Tribunal Supremo según vayan vacando. A mí me parece que

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 3.º, sec. 1.ª
(2) *Ibidem.*
(3) *Ibid.*, art. 2.º, sec. 2.ª, § 2.

puede, aunque eso podría reducir también el Tribunal a una abstracción. El Congreso debe, sin duda, sostener el número suficiente de esos cargos para atender a la obra del Tribunal; pero, si no lo hiciese, no veo más camino para remediarlo que las elecciones. El único mandato imperativo que la Constitución dicta al Congreso sobre este punto, es que no habrá más que un Tribunal Supremo. Se exige en absoluto la unidad judicial; pero todo lo restante se deja a discreción del Cuerpo legislativo.

La Constitución, además, faculta al Congreso expresamente para regular la apelación y remisión de las causas de los Tribunales de las Regiones, y de los Tribunales inferiores del Gobierno general, al Tribunal Supremo (1). Esta es también una facultad discrecional del Congreso. Moralmente, no cabe duda de que está más obligado a obrar cuando su acción es necesaria para el perfeccionamiento y regulación del mecanismo gubernamental, que cuando sólo tiene que entender en cuestiones de política o aun de derechos individuales; pero, legalmente, no se le imponen mayores obligaciones. Así, por inacción, puede frustrar muchos de los designios fundamentales de la Constitución, sin que quepa otro remedio que el que puedan poner las elecciones.

La Constitución confiere también expresamente al Congreso la facultad de prescribir cuál será la fuerza probatoria de los actos, documentos y procedimientos de una Región en otra Región, y cuáles sus efectos e implícitamente le otorga la facultad de dictar reglas sobre la entrega de los que huyan de la justicia de una Re-

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 3.°, sec. 2.ª, § 2.

gión, buscando asilo en otra. El ejercicio de estas facultades es también cosa potestativa, a pesar de que la inacción del Congreso en este punto acarrearía grandes dificultades y confusiones. Si faltaran tales disposiciones legislativas, tendríamos que guiarnos por los principios del Derecho internacional en asuntos del dominio interior.

No hay que añadir que todas las facultades agrupadas bajo el epígrafe presente, pertenecen al Congreso, con exclusión de las Regiones. Excede en absoluto de la competencia de estas últimas crear los órganos y cargos del Gobierno general, regular sus atribuciones y prescribir las relaciones interregionales.

Sin embargo, en el ejercicio de esas facultades cabe el rozamiento, si no la colisión, del Congreso con los otros órganos del Gobierno general; por ejemplo, con el Presidente, al prescribir las atribuciones y responsabilidades de aquellos funcionarios cuyos cargos no hayan sido creados por la Constitución, y con el Tribunal Supremo, al regular la jurisdicción del mismo. El Congreso ha afirmado de hecho su competencia exclusiva en estos asuntos, aunque una buena ciencia política salvaría cuidadosamente la autoridad presidencial sobre los funcionarios del Poder ejecutivo, y dejaría gran latitud al Tribunal Supremo para regular su propia jurisdicción.

12. *Legislación sobre los territorios, distritos y lugares no comprendidos en el sistema federal.*—La Constitución confiere al Congreso el derecho exclusivo de legislar respecto del distrito de diez millas a lo sumo, que constituya el asiento del Gobierno de los Estados Unidos; respecto de todos los lugares adquiridos por el Gobierno general dentro de las Regiones, con el consen-

timiento de las Cámaras de las respectivas Regiones, para construir fortalezas, almacenes, arsenales, astilleros y demás obras necesarias (1), y respecto de los territorios de los Estados Unidos no erigidos aún en Regiones (2).

No hay que decir que la legislación exclusiva del Congreso lleva consigo la jurisdicción exclusiva del Gobierno general, a que el Congreso pertenece.

La facultad legislativa sobre esos lugares, distritos y territorios pertenece al Congreso, con exclusión de todo Poder legislativo local, y no se halla circunscrita en su ejercicio a un orden de materias taxativamente determinadas. No tiene más límites que los impuestos por las inmunidades constitucionales de los individuos frente al Gobierno general. Ya he indicado qué inmunidades son esas, en el segundo libro de esta parte de mi obra.

Jamás se ha puesto en duda seriamente que el Congreso posee plena y exclusiva facultad legislativa en el distrito que constituye el asiento del Gobierno general y en los lugares adquiridos por ese último, dentro de los límites de las Regiones, para las obras y edificios que necesita. Es menester que las Cámaras de las Regiones correspondientes aprueben la cesión de la propiedad y de la jurisdicción sobre tales lugares y distritos; pero una vez hecha la cesión, siempre se ha entendido que la facultad legislativa del Congreso es allí general y exclusiva. El Congreso puede crear en tales distritos Cuerpos legislativos locales y conferirles atribuciones para la legislación puramente municipal; pero esas atri-

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 1.º, sec. 8.ª, § 17.

(2) *Ibid.*, art. 4.º, sec. 3.ª, § 2.

buciones pueden ser suprimidas en cualquier instante por el Congreso, y su ejercicio debe someterse siempre a la inspección del Congreso. Este no puede erigir dichos distritos en Regiones; es decir, no puede darles una existencia constitucional, como *self-governments* locales, independientes del poder del Congreso en los asuntos de dominio local (1). Claro es que puede volver a ceder esos lugares y distritos a la Región en que se encuentran enclavados o a cualquier otra, cuando el Gobierno deje de emplearlos en los fines para los cuales está autorizada su adquisición, y entonces se extingue naturalmente el derecho exclusivo de legislar que allí tenía el Congreso; pero, mientras los use el Gobierno general, el Congreso no puede crear dentro de ellos poderes regionales.

En cambio, durante el período de particularismo de 1820 a 1860, se negaba enérgicamente que el Congreso tuviese plena y exclusiva facultad de legislar en los territorios distintos de los distritos y lugares mencionados. Sobre la relación de esas partes del territorio de los Estados Unidos en el Gobierno general, se forjaron varias teorías, cuyo inmediato objeto era restringir y poner en entredicho las facultades del Gobierno, y cuyo objeto último era favorecer la esclavitud. Con la desaparición de la esclavitud se han desvanecido todas esas teorías, y ahora ya no se discute que el Congreso tiene en esas partes pleno y exclusivo poder de legislar sin más restricciones que las impuestas por la Constitución en favor de la libertad del individuo (2).

La Constitución, sin embargo, faculta expresamente

(1) Stoutenburgh *v.* Hennick, 129 U. S. Reports, 142.
(2) National Bank *v.* County of Yankton, 101 U. S. Reports, 129.

al Congreso para erigir en esas partes gobiernos regionales (1); y cuando los erige, él mismo limita allí sus facultades legislativas a los asuntos especificados en la Constitución.

La cláusula constitucional que faculta al Congreso para crear nuevas Regiones, dice así: "El Congreso podrá admitir nuevos Estados (Regiones) en esta Unión; pero no se podrá formar ningún *Estado* nuevo dentro de la jurisdicción de otro, ni por la unión de dos o más *Estados* o partes de *Estados*, sin el consentimiento de las Cámaras de los *Estados* interesados, a la vez que del Congreso." El tenor de la frase principal de esta cláusula no es muy afortunado: parece autorizar al Congreso para incluir Estados extranjeros en esta Unión mediante un acto legislativo. No había tal cosa en la mente de los autores. Un examen de los debates de la Convención demostrará que sólo se referían a la erección de nuevas Regiones dentro del territorio perteneciente en un momento dado a los Estados Unidos (2). Constitucionalmente, no es posible anexionar un Estado extranjero a los Estados Unidos más que mediante un tratado entre ambas partes, o a consecuencia de una guerra. Una vez realizada la anexión por tratado o conquista, la forma de gobierno local que ha de instituirse en el nuevo territorio debe determinarse por la legislación del Congreso. No cabe dudar razonablemente de que la anexión de Texas por una ley del Congreso estaba en abierta pugna con las prescripciones de la Constitución, y fue debida a la circunstancia de

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 4.°, sec. 3.ª, § 1.

(2) Elliot's, *Debates*, t. I, pág. 274; t. V, págs. 128, 157, 190, etc.

que no pudieron reunirse los dos tercios de los votos senatoriales indispensables para la anexión por tratados, mientras que una simple mayoría de ambas Cámaras y el Presidente se pronunciaron en su favor. Se llamó a eso una "resolución común„ (1) *(joint resolution)*. Fue aprobada, sin embargo, por el Presidente; y la línea divisoria entre una resolución común aprobada por el Presidente y una ley es bien indefinida; pero, aunque el límite fuese claro, ni la resolucion ni la ley son el método prescrito por la Constitución para la anexión de Estados extranjeros.

La facultad del Congreso de erigir nuevas regiones en los Estados Unidos sólo se halla limitada cuando la nueva región se forma con territorio ya sometido a gobierno regional. Entonces es indispensable el consentimiento del Poder legislativo de la Región o Regiones interesadas. Si la nueva Región se erige en territorio que no se encuentra aún bajo el régimen federal, entonces la facultad del Congreso es plena y exclusiva.

Sólo el Congreso decide cuándo la población de cualquier parte de tal territorio se halla en condiciones de recibir los poderes regionales. No debe dar la autorización correspondiente hasta que sea claro que tal población está plenamente preparada para ejercer las atribuciones del *self government* local y tener participación en el Gobierno general. Llegado ese instante, no debe rehusar la autorización. Pero esta es una cuestión de moral política, no de Derecho constitucional; y el Congreso ha de ser el único juez que decida cuándo se han cumplido las exigencias necesarias para justificar

(1) Colección completa de las leyes de los Estados Unidos, vol. V, pág. 197.

la transición del Gobierno consolidado al Gobierno federal en cualquier parte del territorio de los Estados Unidos. Creo, sin embargo, que, *constitucionalmente*, no puede el Congreso conferir los poderes regionales a un núcleo de población que no sea republicano, ni quizá al que no sea nacional. Pero también de esto ha de ser él mismo el único juez. La consecuencia que de aquí se desprende es que la Constitución no reconoce en ninguna parte de la población un derecho natural a los poderes regionales, sino que considera estos últimos como una concesión del soberano del Estado, el cual se sirve ahora del Congreso para determinar el momento oportuno de la concesión.

Sin embargo, cuando el Congreso cumple este cometido, quien confiere a la Región nueva las facultades relativas al Gobierno local y a la participación en el general no es él, sino la Constitución. No puedo convencerme de que el Congreso tenga derecho a determinar las facultades que ha de ejercer la región nueva, aunque sé que se ha arrogado ese derecho varias veces (1). Pienso que la Constitución determina ese punto de una vez para todas las Regiones. Los verdaderos principios del sistema federal no sancionarán nunca la atribución de tal poder al Congreso. Su ejercicio puede conducir a una confusión interminable; su posesión está reñida de hecho con la teoría del sistema federal, porque, como hemos visto, ese sistema no puede prevalecer sino cuando el órgano que reparte las atribuciones se halla por encima así del Gobierno general como de los Gobiernos regionales.

---

(1) Colección completa de las leyes de los Estados Unidos, vol. XIII, pág. 31, sec. 4.ª; pág. 48, sec. 4.ª; vol. XVIII, pág. 474, sec. 4.ª, etc.

La cuestión más difícil tocante a este punto se refiere al poder que tenga el Congreso para despojar a una región de su existencia como tal, o más bien para determinar bajo qué condiciones la priva de ella la Constitución. Me parece indudable que el jefe supremo del ejército puede suspender constitucionalmente el *self-government* en cualesquiera distritos que sean teatro de una guerra, ya contra invasores extranjeros, ya contra súbditos rebeldes. También corresponde al jefe decidir cuándo cesa la guerra en tales distritos. Desde el momento en que lo hace, parecería lógico que se restableciese de suyo el estado ordinario *ante bellum*. También es indudable que la resistencia violenta de una Región (es decir, del Gobierno legalmente establecido en la Región) a la autoridad del Gobierno central, destruye las condiciones en que descansa la posesión de los poderes regionales. Tal Región, si es afortunada en su resistencia, puede convertirse en un Estado independiente; pero desde que inicia su resistencia deja de ser constitucionalmente una Región. A la luz de los principios políticos, desde ese momento no es más que un territorio habitado por rebeldes que aspiran a formar una organización extraña a los Estados Unidos. La derrota de los rebeldes no restaura más que la autoridad del Gobierno general; somete, pues, a los vencidos al sistema centralizado de Gobierno. En tal caso, la suspensión de la ley marcial no restablece sino el Gobierno ordinario de los Estados Unidos sobre un territorio no organizado (1). El Congreso, pues, recobra

(1) Colección completa de las leyes de los Estados Unidos, volumen XIV, pág. 428.—Mississipí *v.* Johnson, U. S. Reports, 4 Wallace, 475.—Grorgia *v.* Stanton, U. S. Reports, 6 Wallace, 51.

su derecho exclusivo de legislar para aquel territorio y de decidir hasta cuándo continuará esa situación. El Congreso recobra su facultad exclusiva de erigir nuevas Regiones dentro de tal territorio, fijando nuevamente sus límites y población. En el terreno de la ciencia política se trata de creaciones enteramente nuevas; no podrían ser miradas como continuaciones ni restauraciones, aunque fuesen idénticos los límites y esencialmente la misma la población.

En fin, la Constitución confiere al Congreso la facultad, y le impone el deber de mantener el Gobierno republicano en todas las Regiones. Dice textualmente que "los Estados Unidos garantizarán a todos los Estados (Regiones) de esta unión una forma republicana de Gobierno„, etc. (1). El Tribunal entiende que las palabras "Estados Unidos„ significa aquí el Congreso (2), y la cláusula entera significa claramente que el Congreso determinará en qué consiste el Gobierno republicano de una región, y privará de los poderes del Gobierno a cualquier organización regional no republicana.

No creo exigido constitucionalmente que el Congreso espere para obrar a que lo pidan cualquier persona u organismo de la Región. Creo que puede proceder por propia iniciativa. El poder que posee el Gobierno general de proteger a un Gobierno regional, legalmente establecido, contra violencias interiores, a instancia de las Cámaras regionales o del Gobernador, en caso de no poder reunirse las Cámaras, es distinto en teoría de la facultad y deber de conservar una forma republicana en todas las Regiones.

---

(1) Constitución, art. IV, sec. 4.ª

(2) Luther *v.* Borden, U. S. Reports, 7 Howard, 1.

El *sistema* federal no puede ser destruído constitucionalmente por el Gobierno general ni por el de una región; pero el decidir si los habitantes de un distrito determinado se hallarán bajo el sistema federal o estarán sometidos al Gobierno general exclusivamente, es una cuestión que debe resolver el Congreso. Este puede declarar las condiciones en que, según el espíritu de la Constitución, deja de existir una Región determinada, y ejercer consiguientemente la facultad exclusiva de legislar en aquel distrito, aun cuando ningún acto del Congreso pueda borrar el sistema federal de la Constitución. Por no distinguir entre la proposición abstracta y la regla concreta sobre el caso, han incurrido los juristas en confusiones interminables (1).

13. *Legislación sobre medidas administrativas.*— Por último, la Constitución confiere al Congreso la facultad de "hacer todas las leyes necesarias y convenientes para el ejercicio de todas las facultades otorgadas por la Constitución al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus dependencias y funcionarios (2).

Lo que llaman los políticos científicos la potestad reglamentaria *(ordinance power)*, la facultad de dictar medidas para el ejercicio de los poderes gubernamentales, se confiere así exclusivamente al Poder legislativo. Ni el Presidente ni el Tribunal Supremo pueden ejercer los poderes que les confiere la Constitución, si ésta misma no establece los medios, hasta que el Congreso adopta las disposiciones indispensables. El Congreso, por consiguiente, puede invalidar y destruir la acción

(1) Virginia, Coupon Cases, 114 U. S. Reports, 269.
(2) Constitución, art. 1.°, sec. 8.ª, § 18.

de los demás Poderes, puede hasta frustrar los designios de la Constitución, y no hay ningún remedio fuera de las elecciones.

Larga ha sido la controversia empeñada sobre el alcance del poder conferido al Congreso por esta disposición, y que ha conducido al fin a una conclusión clara y terminante. Se ha convenido a la postre en que el Congreso puede autorizar y decretar cualquier medida no prohibida por la Constitución, que sea conducente a la ejecución de cualquiera de las funciones del Gobierno, y que, a juicio del Congreso, sea muy ventajosa para producir el resultado apetecido (1). El Tribunal determinará, en cada caso concreto sometido a su decisión, si las medidas particulares que le motiven son conducentes al fin propuesto; pero ha manifestado justamente la tendencia a deferir al juicio del Congreso sobre esos puntos, siempre que la acción del Congreso no viole otras disposiciones de la Constitución.

(1) Juillard *v.* Greenman, 110 U. S. Reports, 421.

CAPITULO VIII

Facultades del Poder legislativo en el Imperio alemán.

1. *Legislación sobre las relaciones exteriores.*— La Constitución faculta al Poder legislativo imperial para ratificar los tratados con Estados extranjeros, siempre que los tratados versen sobre materias que, según las disposiciones constitucionales, estén sometidas a la legislación imperial (1). Un tratado sobre tales materias no llega a ser obligatorio para el Imperio de ningún otro modo: no puede ser hecho y ratificado más que por los órganos del Gobierno general. Pero existe esta excepción: las regiones pueden hacer tratados con sus inmediatos vecinos extranjeros respecto a la comunicación postal y telegráfica al través de sus fronteras (2).

Tanto la regla como la excepción pueden acarrear fácilmente complicaciones enojosas (3). ¿Quién separará las materias que la Constitución asigna al dominio de la legislación imperial de las no asignadas de este modo? ¿Quién determinará si un tratado entre una Re-

---

(1) Constitución imperial, art. 11, § 3.

(2) Boletín legistativo de la Confederación, 1871, pág. 25.

(3) Laband, *Das Staatsrecht des deustchen Reiches*, colección Marquardsen, pág. 109.

gión del Imperio y un Estado extranjero comprende algo más que el arreglo de la comunicación al través de sus fronteras? Ni la Constitución resuelve estos problemas, ni da especialmente a ningún órgano del Gobierno la facultad de resolverlos. Sólo el Emperador se halla en condiciones de ejercer tal facultad, y supongo que una interpretación justa del espíritu de la Constitución se la atribuiría a él.

2. *Legislación sobre el comercio exterior.* — La Constitución faculta al Poder legislativo imperial para regular el comercio y comunicación del Imperio, sus ciudadanos y súbditos, con los Estados extranjeros, sus ciudadanos y súbditos (1). No es esta atribución exclusiva, en todos conceptos, del Poder legislativo imperial. En términos generales, puede decirse que posee ese poder en unión con las Regiones, salvo el principio fundamental enunciado en el art. 2.° de la Constitución, a saber: que las leyes imperiales están por encima de las leyes regionales sobre el mismo asunto, y las excluyen, siempre que el asunto sea de los sometidos constitucionalmente al Poder legislativo del Imperio.

Pero aquella regla general se halla limitada por dos excepciones y una restricción. A las Regiones de Baviera y Würtenberg se les reserva el derecho de regular *exclusivamente* su comunicación postal y telegráfica con sus inmediatos vecinos extranjeros (2). El Imperio legisla *exclusivamente* sobre las Aduanas (3), y sobre la comunicación postal y telegráfica con los Estados extranjeros (4), excepto en los casos que acaban

(1) Constitución imperial, art. 4, §§ 1, 2 y 7, arts. 35 y 54.
(2) *Ibid.*, art. 52, § 3.
(3) *Ibid.*, art. 35, § 1.
(4) *Ibid.*, art. 52, § 2.

de mencionarse; y los derechos que pueden percibir las regiones por el uso de los privilegios de los puertos y de los establecimientos marítimos comprendidos dentro de sus respectivos límites, deben circunscribirse a lo necesario para la conservación y reparación de los mismos (1).

3. *Legislación sobre el comercio interior.*—La Constitución faculta al Poder legislativo imperial para regular el comercio y comunicación entre las Regiones (2). No le confiere esa facultad a él exclusivamente, salvo cuando tal comercio y comunicación se efectúan mediante el correo y el telégrafo (3). En todos los demás casos pueden obrar también las regiones respecto a este asunto con la limitación, ya citada, de que las leyes imperiales están por encima de las regionales, y las excluyen, cuando versan sobre el mismo extremo. Además, lo mismo que en el caso del comercio y comunicación con Estados extranjeros, la Constitución prohibe a las Regiones imponer y percibir, por el uso de los privilegios de los puertos y de los establecimientos marítimos comprendidos dentro de sus respectivos límites, derechos que excedan de lo estrictamente necesario para la conservación y reparación de los mismos (4).

La Constitución faculta al Poder legislativo imperial para regular el comercio y la comunicación *dentro* de las Regiones, siempre que se efectúen por medio de los ferrocarriles, el correo y el telégrafo (5). Se exime de

(1) Constitución imperial, art. 54, §§ 2 y 3.
(2) *Ibid.*, art. 4.°, §§ 1, 3, 8, 9 y 10; arts. 45 y 48; 52, § 2; art. 54.
(3) *Ibid.*, art. 52, § 2.
(4) *Ibid.*, art. 54, §§ 2 y 4.
(5) *Ibid.*, art. 4, §§ 8 y 10.

esa intervención a Baviera en lo que atañe a la regulación de su sistema interior de ferrocarriles, excepto en el caso de los construídos o concedidos por el Poder legislativo del Imperio para la defensa común, o al servicio del interés general (1). Puesto que el Poder legislativo del Imperio es el Cuerpo que ha de decidir cuándo es necesaria tal construcción o la autorización para la misma, las leyes imperiales pueden hacer ilusoria la exención constitucional de Baviera (2). En esta última y en Würtenberg, la regulación imperial del servicio interior de correos y telégrafos no alcanza a la fijación de las tarifas y las disposiciones reglamentarias (3).

Esta facultad de regular el comercio y la comunicación *interior* de las Regiones mediante los ferrocarriles, correos y telégrafos no pertenece exclusivamente al Poder legislativo imperial en el caso de la comunicación ferroviaria, pero sí en el de la postal y telegráfica (4). Las Regiones, pues, tienen la facultad de legislar respecto al sistema ferroviario concurrentemente con el Poder legislativo del Imperio, aunque siempre con la limitación de que las leyes imperiales están por encima de las leyes regionales, y las excluyen, cuando versan sobre el mismo asunto (5).

La Constitución faculta al Poder legislativo del Imperio para establecer caminos y vías navegables (6), y

---

(1 Constitución imperial, art. 41, § 1.

(2) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, página 204.

(3) Constitución imperial, art. 52, § 2.—Schulce, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, pág. 194.

(4) Schulze, *ob. cit.*, lib. II, págs. 194 y 204.

(5) Constitución imperial, art. 2.°

(6) *Ibid.*, art. 4.°, § 8.

para construir ferrocarriles (1), en interés de la defensa y de la comunicación general.

Como el Poder legislativo del Imperio determina libremente qué vías navegables, caminos y ferrocarriles son necesarios para la defensa y el bien común, la limitación de sus facultades, según ya he dicho, es ilusoria. Puede decretar la construcción de vías navegables, caminos y ferrocarriles en cualquier parte del Imperio. Claro es que de este poder participan las respectivas Regiones, aunque siempre con la restricción de que las leyes imperiales están por encima de las regionales, y las excluyen cuando versan sobre el mismo asunto (2).

La Constitución faculta al Poder legislativo para regular el sistema de pesas y medidas de todo el Imperio (3). Esta es otra de las facultades que pueden ejercer también las Regiones a falta de legislación imperial sobre el caso, pero las leyes imperiales excluyen siempre las regionales cuando versan sobre el mismo asunto (4).

4. *Legislación sobre el sistema monetario.* — La Constitución faculta al Poder legislativo imperial para regular al sistema monetario en lo tocante a la acuñación de moneda (5), emisión de papel-moneda (6), sistema de Bancos (7) y contratación de empréstitos y ofrecimiento de garantías a cargo del Imperio (8).

(1) Constitución imperial, art. 41.
(2) *Ibid.*, art. 2.°
(3) *Ibid.*, art. 4.°, § 3.
(4) *Ibid.*, art. 2.°
(5) *Ibid.*, art. 4.°, § 3.
(6) *Ibidem.*
(7) *Ibid.*, art. 4.°, § 4.
(8) *Ibid.*, art. 73.

Naturalmente, la facultad de contratar empréstitos o dar garantías a cargo del Imperio, es exclusiva del Poder legislativo imperial. Pero las Regiones participan de las facultades referentes a la acuñación, emisión de billetes y regulación del sistema bancario, siempre con la limitación de que las leyes imperiales están en esos asuntos por encima de las regionales, y las excluyen (1).

5. *Legislación penal*.—La Constitución faculta al Pòder legislativo del Imperio para la legislación común sobre el Derecho penal, el Derecho civil y la organización y el procedimiento judicial (2). La extensión de la facultad conferida se expresa de este modo en una enmienda el art. 4.°, párrafo 13. La primitiva disposición no era tan comprensiva. Decía así: Corresponde al Imperio "la legislación común sobre contratos, sobre el Derecho penal, el Derecho mercantil y el procedimiento judicial„. Esas categorías no abarcan todo el dominio del Derecho privado. Por eso vemos en la Constitución primitiva otras disposiciones sobre este punto. Los párrafos 5.° y 6.° del art. 4.° confieren la facultad de legislar sobre patentes y sobre propiedad literaria; el párrafo 1.° del art. 4.° la confiere sobre pasaportes, residencia y ejercicio de profesiones; el párrafo 16 del artículo 4.°, sobre la prensa y el derecho de asociación, y los párrafos 11 y 12 del art. 4.°, sobre la validez de los documentos públicos de una región en cualquiera otra y sobre la ejecución recíproca de las sentencias y comunicaciones judiciales. Todas estas disposiciones,

(1) Constitución imperial, art. 2.°

(2) Constitución imperial, art. 4.°, §§ 11, 12, 13 y enmienda. Boletín legislativo del Imperio, 1873, pág. 379.

excepto, a lo sumo, la última, pueden mirarse ahora como comprendidas dentro de la enmienda al párrafo 13 del art. 4.°

Esa facultad amplísima del Poder legislativo del Imperio sobre el sistema del Derecho penal, del Derecho civil y del procedimiento judicial, sufre una excepción. Se reserva a la región bávara la facultad de regular su propio Derecho de domicilio y residencia (1). Esta es una cláusula de la Constitución primitiva, y puede objetarse que la ha abolido la citada enmienda de 1873, puesto que la enmienda expresa la última decisión del soberano. No obstante, en el encabezamiento de la misma se declara que la enmienda sustituirá al párrafo 13 del art. 4.° No es esto prescribir que sus efectos se limitarán a ese artículo y a ese párrafo. Ningún comentarista, que yo sepa, opina que la enmienda haya abolido la citada excepción a favor de Baviera, y en la práctica se sigue aún la disposición primitiva; pero hay aquí evidentemente una cuestión hermenéutica importante y un camino abierto para acabar con una de esas inmunidades enojosas, siempre que la opinión pública se pronuncia con energía por su abolición.

Pero la facultad que posee en todo este dominio el Poder legislativo del Imperio no es exclusiva. En cualquiera de las materias que abraza pueden obrar las Regiones, a falta de legislación imperial, aunque siempre con la reserva de que las leyes imperiales excluyen las regionales cuando versan sobre el mismo extremo (2).

6. *Legislación sobre ciudadanía.*—La Constitución faculta al Poder legislativo del Imperio para regular la

(1) Constitución imperial, art. 4.°, § 1.
(2) *Ibid.*, art. 2.°

cuestión de ciudadanía (1). Según he indicado en otro punto, los comentaristas de la Constitución niegan que exista una ciudadanía del Imperio anterior a la regional e independiente de ella. He expresado tambien mi disentimiento de este punto de vista, fundándome en esa disposición constitucional y en que los habitantes de Alsacia-Lorena son ciudadanos del Imperio sin serlo de ninguna de sus Regiones. Creo que Zorn tiende a romper con los demás tratadistas sobre este particular. Su estudio de los sistemas suizo y americano le ha impedido hasta cierto punto elevar una simple práctica histórica a la categoría de una exigencia científica (2).

Las Regiones pueden legislar también sobre esta materia, aunque entendiéndose siempre que las leyes imperiales excluyen las regionales cuando versan sobre el mismo asunto (3).

7. *Legislación sobre policía médica y veterinaria.*—La Constitución faculta al Poder legislativo del Imperio para regular todo lo referente a policía médica y veterinaria (4). Es una facultad general, sin más límite, como observa Rönne, que la conciencia de los legisladores imperiales en cuanto a la necesidad o utilidad de las medidas que adopten (5).

Las regiones pueden legislar también sobre este asunto, con la reserva del art. 2.°, a que se ha hecho referencia tantas veces.

8. *Legislación sobre ingresos y gastos.*—La Cons-

(1) Constitución imperial, art. 4.°, § 1.
(2) Zorn, *Das Reichs Staatsrecht*, t. I, pág. 259.
(3) Constitución imperial, art. 2.°
(4) *Ibid.*, art. 4.°, § 15.
(5) Von Rönne, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. II, pág. 100.

titución faculta al Poder legislativo del Imperio para legislar respecto de las Aduanas y de los impuestos sobre la sal, el tabaco, los alcoholes, la cerveza, el azúcar y las melazas nacionales(1). Puede exigir impuestos sobre *todos* los artículos exportados o importados, para la obtención de ingresos o para fines protectores, o para ambas cosas, y sobre los artículos que acaban de especificarse, independientemente de su destino comercial.

Esta facultad es exclusiva del Poder legislativo del Imperio. En términos generales, las Regiones no pueden legislar sobre Aduanas, ni imponer derechos sobre las importaciones y exportaciones, ni exigir impuestos sobre los artículos antes mencionados. Pero esa facultad imperial no se extiende a Baviera, Würtenberg ni Baden. La imposición de tributos sobre las bebidas alcohólicas y las cervezas producidas en esas Regiones, se reserva a cada una de ellas exclusivamente. Dentro de la actual Constitución, el Imperio no puede gravar esos productos en esas tres Regiones. La Constitución imperial manifiesta el propósito de suprimir la excepción lo más pronto posible; pero la excepción subsiste aún (2).

El poder legislativo del Imperio no puede gravar ninguna otra cosa. Tiene que circunscribirse a las enumeradas. Si no consigue obtener de ellas los ingresos necesarios, la Constitución prescribe que contribuyan las Regiones en proporción al número de sus habitantes. Faculta al Canciller para determinar la cuota correspondiente a cada Región, con este límite; que la suma

(1) Constitución imperial, art. 4.°, § 2, y art. 35, § 1.

(2) Se ha hecho una ley imperial uniformando la tributación de los alcoholes, y la han aceptado las tres Regiones mencionadas.

total exigida de las Regiones no ha de exceder a la cifra total consignada por el Poder legislativo para los gastos del Gobierno, después de deducir lo que rindan las Aduanas y consumos (1). La Constitución misma, no obstante, impone a cada Región el deber de pagar anualmente al Tesoro imperial 225 thalers por cada uno de los soldados que le corresponda proporcionar al ejército (2). Sólo Baviera se exime de este deber; pero ha de invertir una suma proporcional en su propio cuerpo de ejército (3).

La facultad de fijar el presupuesto de gastos, lo mismo que el de ingresos, pertenece, según la Constitución, al Poder legislativo imperial; y no hay que añadir que le pertenece con exclusión de las Regiones y de los demás poderes del Gobierno imperial. La Constitución declara que los gastos se votarán anualmente, pero permite hacerlo para períodos mayores en casos especiales (4).

El objeto de esta disposición era, y es indudablemente, permitir al Poder legislativo votar de una vez los gastos del ejército para cierto número de años. La posición militar de Alemania en el centro de Europa, con fronteras abiertas por todos lados, exige que el sistema y la fuerza militar del Imperio no sean cosa sometida de hecho a una votación anual del Poder legislativo, aunque los modernos principios constitucionales requieran que lo esté en el terreno del Derecho.

9. *Legislación sobre el Ejército y la Armada.*—La

(1) Constitución imperial, art. 70.
(2) *Ibid.*, art. 62.
(3) Tratado de alianza con Baviera. Boletín legislativo de la Confederación, 1871, págs. 9 y siguientes.
(4) Constitución imperial, art. 71.

Constitución faculta al Poder legislativo del Imperio para regular los sistemas militar y naval del Imperio (1). La Constitución misma prescribe ciertas normas fundamentales, que no puede alterar ni infringir el Poder legislativo en las leyes que haga sobre el asunto. Esas exigencias constitucionales son las siguientes:

Todo alemán varón está obligado a servir en el ejército y en la marina de guerra, y debe cumplir ese deber personalmente (2); los que sirven en el ejército deben pertenecer al ejército permanente durante siete años, por regla general, a partir de la edad de veinte —tres años en activo servicio y cuatro en la reserva (3)—: deben pertenecer también durante cinco años más a la primera *Landwehr,* y luego, hasta cumplir los treinta y un años, a la segunda. La segunda *Landwehr* no tiene que hacer ejercicio ni salir a campamento en tiempo de paz; sus individuos no pueden obtener permiso para emigrar (4). Por último, todo alemán varón de diez y ocho a cuarenta y cuatro años, que no pertenezca a las ramas mencionadas del servicio, formará parte del *Landsturm* (5), que generalmente sólo se utiliza para la defensa, y no se halla sujeto al Código militar en tiempo de paz (6).

Respecto de la Armada, dispone la Cónstitución: que todos los marineros alemanes y todos los alemanes em-

---

(1) Constitución imperial, art. 4.°, § 14.
(2) *Ibid.*, art. 57.
(3) *Ibid.*, art. 59.
(4) Enmienda constitucional al art. 59; Boletín legislativo del Imperio, 1888, págs. 11 y siguientes.
(5) *Ibidem.*
(6) *Ibidem.*

pleados en la Marina, están obligados a servir en la marina de guerra, y exentos, por tanto, de servir en el ejército (1); que el reparto del contingente se hará en proporción a la población marina de las diversas Regiones (2), y que los puertos de Kiel y de Jade serán los puertos militares del Imperio (3).

Así, el Poder legislativo del Imperio está facultado para prescribir la fuerza del ejército en pie de paz, para fijar el presupuesto del ejército, y para establecer el Código por que ha de regirse (4). Respecto a la Armada, la facultad legislativa sólo se extiende, al parecer, a la fijación y aprobación de los gastos indispensables para su organización y sostenimiento (5). Naturalmente, el Poder legislativo fijará las fuerzas navales en pie de paz y votará los presupuestos del Ejército y de la Marina anualmente, si así lo decide; pero, como ya he dicho, eso no responderá a las condiciones y exigencias naturales del gran Estado alemán. La política requiere que se adopten disposiciones más extensas y permanentes sobre este asunto; de hecho, el Poder legislativo las adopta para siete años, y no para uno solo.

La legislación sobre la marina de guerra pertenece exclusivamente, y sin excepciones, al Gobierno imperial. Ninguna Región puede legislar sobre este extremo (6).

La legislación sobre el ejército pertenece también

---

(1) Constitución imperial, art. 53, § 4.
(2) *Ibid.*, art. 53, § 5.
(3) *Ibid.*, art. 53, § 2.
(4) *Ibid.*, arts. 60 y 61, § 2; art. 62, §§ 3 y 4.
(5) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, pág. 285.
(6) Constitución imperial, art. 53, § 1.—Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts,* lib. II, pág. 285.

exclusivamente al Gobierno imperial (1). La Constitución ordenaba que se empezase por establecer en todo el Imperio la legislación militar de Prusia, excepto el reglamento militar eclesiástico (2). Pero esa legislación sólo había de regir hasta que se consiguiese la organización uniforme de todo el ejército alemán; llegado este caso, debía substituirla la legislación del Imperio sobre el asunto (3). Baviera se eximía de la aplicación del Código militar prusiano durante ese período de transición, y podía conservar sus propias leyes militares (4). Würtenberg se eximía en parte (5). Pero en ambos casos las leyes regionales vigentes debían ceder el puesto a las imperiales conforme fuesen adoptándose.

10. *Legislación sobre medidas administrativas.*— La Constitución confiere al Poder legislativo del Imperio la facultad de dictar las disposiciones necesarias para la ejecución de las leyes. La cláusula referente a este punto se formula en un lenguaje negativo. Dice que el Consejo Federal podrá dictar los reglamentos administrativos y las instrucciones generales necesarias para la ejecución de las leyes imperiales, siempre que las leyes imperiales no dispongan otra cosa„ (6). Este lenguaje ha conducido a Laband a hacer las siguientes

---

(1) Constitución imperial, art. 63.—Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, pág. 257.

(2) Constitución imperial, art. 61.

(3) *Ibid.*, art. 61, § 2.

(4) Tratado de alianza con Baviera, 23 de Noviembre de 1870; Boletín legislativo de la Confederación, 1871, pág. 9 y siguientes.

(5) Convenio militar entre la Confederación del Norte y Würtenberg, 21-25 de Noviembre de 1870; Boletín legislativo de la Confederación; 1870, pág. 658.

(6) Constitución imperial, art. 7.°, § 2.

distinciones y a sentar las siguientes proposiciones: que hay dos clases de medidas para la ejecución de las leyes —unas que contienen preceptos obligatorios para todos los súbditos del Estado, y otras que sólo contietienen órdenes de un funcionario superior a sus inferiores—; que las primeras son verdaderas leyes, y, por lo mismo, en un régimen constitucional no puede dictarlas más que el Poder legislativo o aquel órgano o persona en quien el Poder legislativo delegue la facultad de hacerlo en casos especiales; que en el sistema imperial de Alemania no puede dictar esas disposiciones más que el órgano o persona a quien el Poder legislativo designe y confiera el poder necesario, pero que las segundas puede dictarlas el Consejo Federal, siempre que el poder legislativo del Imperio no haya dispuesto otra cosa (1). Zorn, al contrario, no hace esa distinción entre disposiciones que contienen preceptos obligatorios para todos los súbditos del Estado y las que sólo contienen órdenes de funcionarios superiores a sus inferiores, y, por consiguiente, reclama para el Consejo Federal la facultad de dictar las primeras lo mismo que las segundas, mientras el Poder legislativo del Imperio no prevenga otra cosa (2). Laband parece confesar que la práctica está contra él (3). Nosotros, para nuestro fin, no necesitamos detenernos más en esta discusión. Es obvio que la facultad primaria, y, en oposición a las Regiones, la facultad exclusiva de dictar, directa o indirectamente, los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes imperiales, reside en el Poder legis-

---

(1) Laband., *Das Staatsrecht des deutschen Reichs,* colección Marquadsen, págs. 85 y siguientes.

(2) Zorn, *Das Reichs-Staatsrecht*, t. I, pág. 129.

(3) Laband, *ob. cit.*, pág. 90.

lativo del Imperio, y que el Consejo Federal no posee sino un residuo de la misma, y ha menester para ejercerle la autorización implícita del Poder legislativo. Al tratar de las atribuciones del Emperador examinaremos algunas excepciones de esta regla, que la Constitución establece a favor de él.

11. *Legislación sobre el territorio no comprendido en el sistema federal.*—El Poder legislativo del Imperio tiene la facultad exclusiva de legislar respecto a Alsacia-Lorena. No se la confiere expresamente ningún artículo de la Constitución, pero la reclaman las exigencias del caso. Alsacia-Lorena no es un miembro del Imperio, sino un territorio cuya relación con el Gobierno imperial es la misma que la de los territorios de los Estados Unidos con el Gobierno central. Alguna que otra vez el Poder legislativo del Imperio ha dado leyes destinadas a organizar allí un Gobierno más o menos local; pero es claro que las leyes a que debe su existencia ese Gobierno pueden ser alteradas o abolidas por otras procedentes del mismo Poder, y las que hacen los órganos locales no pueden ser consideradas sino como leyes imperiales expedidas en virtud de una facultad delegada por el Poder legislativo del Imperio (1).

El Imperio alemán adquirió la Alsacia-Lorena a consecuencia de una guerra exterior afortunada. El precedente establecido por el Poder legislativo imperial, al disponer en absoluto de ella, así como de la indemnización pagada por Francia (2), sienta el principio consuetudinario de que ese Poder legislativo dispone de todo lo adquirido en la guerra.

(1) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, pág. 367.

(2) Zorn, *Das Reichs-Staatsrecht*, t. I, pág. 120.

12. *Legislación sobre la representación nacional.*— La Constitución confiere al Poder legislativo del Imperio la facultad de establecer por ley los distritos electorales para la Dieta (1). La Constitución no exige que se tengan en cuenta los límites de las Regiones al hacer tal distribución, y declara terminantemente que cada miembro de la Dieta representa a todo el Imperio (2). Con todo, el Poder legislativo imperial no ha creado distritos que corten los límites regionales (3).

13. *Legislación para el arreglo de los conflictos constitucionales de las Regiones.*—La Constitución faculta al Poder legislativo imperial para resolver por ley los conflictos constitucionales que se susciten *dentro* de una Región, siempre que ésta no haya creado ningún órgano constitucional para resolverlos, y siempre que una de las partes apele al Consejo Federal y el Consejo no logre zanjar el conflicto amistosamente. En este último caso la Constitución exige que el Consejo Federal inicie una ley sobre el asunto, y que el asunto se decida por ley ordinaria (4).

Los conflictos de carácter político *entre* las Regiones serán resueltos en definitiva por el Consejo Federal cuando recurra a él una de las partes (5). Pero esta es una de las facultades judiciales del Consejo, que examinaré al tratar del Poder judicial.

(1) Constitución imperial, art. 20, § 2.
(2) *Ibid.*, art. 29.
(3) Boletín legistativo de la Confederación, 1869, página 145. Boletín legislativo del Imperio, 1873, pág. 373.
(4) Constitución imperial, art. 76, § 2.
(5) *Ibid.*, art. 76, § 1.

CAPÍTULO IX

Comparación de las Constituciones de los Estados Unidos y de Alemania en lo referente a las facultades legislativas.

Comparando las atribuciones que poseen los dos Poderes legislativos centrales en los dos sistemas federales de gobierno —el del imperio alemán y el de los Estados Unidos—, resaltan acentuadamente dos cosas.

1. Es la primera que, mientras el Gobierno imperial de Alemania es mucho menos centralizado en administración, como veremos en detalle más adelante, es mucho más centralizado en legislación. Se observa esto especialmente en el dominio del Derecho privado. Todo el sistema del Derecho privado y todo el sistema de la organización judicial se hallan sometidos a la legislación del Imperio. En los Estados Unidos, a la inversa, ese dominio se asigna, en su mayor parte, a las Regiones.

Esta diferencia se explica indudablemente por la circunstancia de que el Derecho privado es, y ha sido siempre, bastante uniforme en los Estados Unidos. Deriva de una fuente común —del *common law* inglés— y se ha desenvuelto por decisiones judiciales más que por leyes; es decir, ha sido desarrollado principalmente por la rama del Gobierno que parece más llamada que nin-

guna a establecer y perpetuar la armonía legal. Con la introducción del Derecho romano, canónico y civil, en los últimos tiempos de la Edad Media, las Regiones alemanas tuvieron sin duda una base común de Derecho privado; pero en los siglos XVII y XVIII esa base común cedió a leyes y códigos locales hechos con el propósito de acentuar diferencias más que con el fin de perpetuar la uniformidad y la armonía. Tal situación sólo se aviene con el sistema de confederación de los Estados; y así, al verificarse la transición de ese sistema al del Estado consolidado con un Gobierno federal, facultóse naturalmente al Poder legislativo del Imperio para crear un Derecho privado común mediante legislación —es decir, mediante codificación imperial (1)—. Si las Regiones de los Estados Unidos introdujesen en su Derecho privado una variedad considerable, no cabe dudar razonablemente que más pronto o más tarde se autorizaría al Poder legislativo del Gobierno central para codificar todo el sistema del Derecho privado.

2. Consiste el otro contraste en que, si las facultades legislativas del Gobierno imperial de Alemania se extienden a mucho más que las del Gobierno de los Estados Unidos, en cambio no son tan exclusivas como las de éste dentro de su esfera.

La mayor participación de que disfrutan las Regiones alemanas en las facultades legislativas se comprende por dos razones. En primer lugar, porque, como se ha notado, el Poder legislativo del Imperio puede privarlas, si quiere, de esa intervención en los asuntos de

(1) Munroe Smit, *Political Science Quarterly*, vol. II, núm. 1; vol. III, núm. 1.

cierta importancia. En segundo lugar, porque, en todo el sistema político y jurídico del Imperio, no hay más que una idea muy estrecha y confusa del dominio de la libertad civil constitucional en que no debe entrometerse *ningún* Gobierno. Más bien domina la idea que el Gobierno ha de regularlo todo e intervenir en todo; cuando no el Gobierno central, los regionales. Pero este criterio no es privativo del sistema alemán, sino común a toda Europa. Aquí es donde los Estados Unidos adelantan más a todos los Estados europeos: el progreso que han realizado en el Derecho constitucional es mayor que el que media del Gobierno hereditario al electivo. Hoy, sin embargo, no parecemos apreciar cumplidamente este mérito de nuestro sistema. Las nociones exageradas del poder de policía de las Regiones, que van siendo cosa corriente en nuestras sentencias judiciales, amenazan debilitar, si no destruir, las inmunidades constitucionales del individuo.

Con todo, se verá por esta comparación que, en un sistema federal de Gobierno, apenas es posible trazar exacta y permanentemente una línea divisoria entre los asuntos que deben someterse al Poder legislativo del Gobierno central y los que deben dejarse a las Regiones. Cabe decir, sin duda, que las facultades conferidas a aquél deben abrazar, por lo menos, la regulación de las relaciones extranjeras, del comercio y comunicación con los Estados extranjeros y, entre las Regiones, del sistema monetario, de la organización militar y naval y del servicio postal. Pero, a medida que el Estado va nacionalizándose de una manera más completa, las facultades legislativas del Gobierno central deben extenderse naturalmente, con la armonía progresiva de las ideas, a todos los asuntos esenciales, hasta

que al fin, con la plena nacionalización del Estado, las regiones se miren como divisiones dotadas de autonomía administrativa, y la legislación regional se considere como reglamentación administrativa. Es decir, el federalismo en la legislación pasará con la nacionalización completa del Estado, y sólo quedará el principio de la autonomía local en la Administración.

División tercera.—Constitución del Poder ejecutivo.

CAPÍTULO PRIMERO

La Corona en la Gran Bretaña.

I.—LA POSESIÓN DE LA CORONA

La Casa real presente —la de Brunswick— recibió la corona por virtud de una ley de Parlamento, del tiempo de Guillermo III (1). Esa ley disponía que a la muerte, sin sucesión, del rey Guillermo y de la reina Ana, la corona pasaría a Sofía, electora y Duquesa viuda de Hannover. Sofía era nieta del rey Jacobo I por parte de su madre Isabel, reina de Bohemia, y no había pariente más próximo de ese monarca que profesase la religión protestante (2). La ley del Parlamento no elegía para el trono una familia enteramente nueva, sino que saltaba por la rama a que hubiese correspondido la corona según las leyes y costumbres existentes, y la transmitía a otra rama. Ninguna ley del Parlamento ha tratado nunca de hacer más que esto; pero, si el Parlamento puede hacer esto constitucionalmente, no hay

(1) 12 y 13 Guillermo III, c. 2.

(2) Blackstone, *Commentaries upon the Laws of England*, lib. I, cap. III, pág. 216.

ninguna razón que le impida elegir una familia completamente nueva. Puede hacerlo, si quiere. No es probable que una familia enteramente nueva contase con la misma lealtad y respeto por parte de las masas que una rama de la antigua, y así sería poco cuerdo elegir tal familia mientras quedasen descendientes de la antigua Casa real en condiciones de ceñir la corona; pero eso es cuestión de política, no de atribuciones constitucionales. Parece, pues, como si la corona se poseyese simplemente por una ley ordinaria del Parlamento. Así es en la forma, pero no en la esencia. Realmente la posesión de la corona es constitucional. Llego a esta conclusión por el razonamiento siguiente. La Corona tiene un medio propio de defensa en su *veto* absoluto contra los actos de los dos Cuerpos legislativos. No es posible sobreponerse a ese *veto* legalmente sino por la elección de una nueva Cámara de los Comunes llamada a decidir la cuestión litigiosa. Tal Cámara no es, pues, una simple Asamblea legislativa, sino el Estado en organización soberana; y cuando resuelve sobre el punto que motivó las elecciones, hace una ley constitucional, no ordinaria, porque entonces puede obligar a los lores y al rey a inclinarse ante su voluntad. Es claro, por consiguiente, que la Corona se apoya en esa parte del Derecho inglés que llamamos la Constitución. El asunto ofrece, sin embargo, esta particularidad, cuando se mira desde el punto de vista americano: que esa posesión constitucional puede modificarse o restringirse por virtud de una ley ordinaria, si a ello se aviene el poseedor de la corona en un momento determinado. Ningún jefe ejecutivo de los Estados Unidos puede reemplazar así una ley constitucional por una ley ordinaria, y borrar la distinción que existe entre ambos dominios del

Derecho. Verdad es que las Cámaras del sistema americano pueden atentar temporalmente contra las prerrogativas constitucionales de los jefes ejecutivos; pero sus actos en este respecto siguen siendo siempre leyes ordinarias, y nunca se miran como partes de la Constitución.

II.—EL DERECHO DE SUCESIÓN A LA CORONA

La familia o rama de la familia que ciñe la corona, la posee, como hemos visto, por disposición constitucional del Parlamento. La sucesión *dentro* de la familia se regula por el Derecho consuetudinario, con ciertas limitaciones legales. Estas limitaciones pertenecen, lógicamente, al capítulo de condiciones personales del sucesor. Es lo que afirma Blackstone (1). Pero esto no es responder cumplidamente acerca del origen del derecho de sucesión dentro de la familia. Puede preguntarse quién sentó esa costumbre inmemorial y le dió fuerza de ley. En mi sentir, debe responderse que lo hizo la misma familia real; que el derecho de sucesión dentro de ella, es lo que se llama en el continente "ley de familia„ *(housse-law)*. La costumbre fue creada antes que los Poderes legislativo y judicial llegasen a ser exclusivamente legisladores, durante el período en que la aquiescencia general a los actos de la Real Casa constituía la ley. Me parece que el mismo Blackstone indica esta opinión, aunque no la declara expresamente (2), y que de ella participa el obispo Stubbs (3). Sea el que

(1) Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, libro I, cap. III, pág. 191.

(2) Blackstone, *ob. cit.*, lib. I, cap. III, págs. 197 y 198.

(3) Stubbs, *Constitutional History of England*, t. I, página 340 y siguiente.

quiera el origen de ese derecho, ahora puede modificarse evidentemente por leyes del Parlamento, aunque esas leyes, por las razones expresadas, deban mirarse como constitucionales.

Según el Derecho actual, la corona se transmite en línea directa, por orden de primogenitura, con preferencia de los varones sobre las hembras entre los hermanos o hermanastros (siempre que el parentesco de estos últimos derive del que ciñe la corona), y con pleno derecho de representación. Transmisión directa significa sucesión de padre a hijo, a diferencia de sucesión colateral, de hermano a hermano, etc. A contar sólo del último Monarca reinante, no puede hablarse en absoluto de sucesión directa, porque no puede haber descendientes directos de esa persona. En tal caso la corona se transmitiría lateralmente, según el Derecho actual. Y aun podría ascender para transmitirse lateralmente; v. gr.: un tío sucedería a su sobrino, si éste no tuviese hijos ni hermanos. A contar, pues, del último Monarca reinante, la sucesión directa no puede ser más que privilegiada. Pero, a partir del primer miembro de la familia que ciñó la corona, la regla de sucesión directa es absoluta. La corona no puede transmitirse mediante un antepasado del primero que ocupó el trono. Por ejemplo: los nietos de este último pueden suceder los unos a los otros, aunque sean hijos de distintos padres; pero los sobrinos o los hijos de los sobrinos no pueden suceder ni transmitir ningún derecho. El trono vaca en cuanto deja de haber descendientes directos de su primer ocupante.

La expresión "orden de primogenitura„ se define de suyo. Significa, naturalmente, el de más edad entre los de igual grado de parentesco. Las limitaciones del principio de la primogenitura en el derecho inglés de

transmisión de la corona son que los varones serán preferidos a las hembras del mismo grado, aunque las últimas hubiesen nacido antes que los primeros, y que los agnados del que ciñe la corona no se cuentan para determinar la precedencia de nacimiento.

En fin, las palabras "pleno derecho de representación„ significan que, en caso de muerte, renuncia o incapacidad del inmediato heredero de la corona, el derecho pasaría a su heredero inmediato, con preferencia a cualquier otro heredero del que ocupase el trono. Por ejemplo: si el primer hijo del monarca muriese antes que él, dejando sólo una o varias hijas, la hija única o la de más edad sería la heredera inmediata de la corona, con preferencia a cualquier hijo del monarca reinante. *A fortiori* se aplicaría la misma regla si el príncipe heredero muriese dejando un hijo *varón*, o si los otros hijos del monarca reinante fuesen hembras, etc.

Por supuesto, para la sucesión al trono no se tienen en cuenta más que los hijos de matrimonio legal. La ley del matrimonio aplicable a los miembros de la real familia es la ley general de Inglaterra, aunque más rigorosa para ellos desde el Acta del Parlamento sobre el matrimonio real. Dispone este Acta que ningún descendiente directo de Jorge II, excepto los de las princesas casadas con extranjeros, podrá contraer matrimonio antes de los veinticinco años sin el consentimiento del monarca reinante, formalizado con el gran sello; y que los de más de veinticinco años no podrán casarse sin participarlo doce meses antes al Consejo privado, o si las dos Cámaras del Parlamento desaprueban el matrimonio dentro de ese plazo (1). Los matrimonios con-

(1) 12 Jorge III, c. 2

traídos entre miembros de la familia real en oposición con esas prescripciones son ilegales, y la descendencia es excluída de la sucesión al trono.

III.—CONDICIONES PERSONALES DEL MONARCA

Esas condiciones se refieren a la edad, a la salud mental y a la religión. El principio general de la Constitución es que la corona pasa al sucesor legítimo inmediatamente después de la muerte del predecesor, sin formalidad ni ceremonia ninguna de transmisión ni coronación, y aun sin conocimiento del heredero. La antigua regla francesa, "*le mor saisit le vif*", es la regla del Derecho inglés sobre este punto (1). El objeto de esta regla es, naturalmente, evitar el interregno, y su razón el curso necesariamente continuo de la sucesión hereditaria. Sin embargo, de las leyes más recientes sobre regencia se deduce que el sucesor no puede ejercer personalmente las facultades reales hasta cumplir los diez y ocho años (2), y que esas facultades serán ejercidas por una regencia en caso de incapacidad del Monarca (3). En cuanto a religión, las leyes del Parlamento son categóricas. Disponen que ningún papista ni nadie casado con persona que lo sea podrá heredar, poseer ni disfrutar la corona (4), y que el monarca pertenecerá a la Iglesia de Inglaterra, según se halla establecida por la ley (5).

(1) Blackstone, *Commentaries upon the Laws of England*, lib. I, cap. III, pág. 196.

(2) 1 Guillermo IV, c. 2; 3 y 4 Victoria, c. 52.

(3) 51 Jorge III, c. 1.

(4) 1 Guillermo y María, Estatuto 2, cap. 2.

(5) 12 y 13 Guillermo III, c. 2.

No dicen claramente estas leyes si el matrimonio del rey o reina con una o un papista después del advenimiento al trono, incapacitaría para seguir ejerciendo el Poder real, y traería consigo la abdicación o la regencia; pero debe colegirse que equivaldría a la abdicación, y que se transmitiría la corona lo mismo que si el rey o reina hubiesen muerto.

Es más dudoso si produciría los mismos efectos la conversión de la reina o del rey consortes; pero creo que así cabe deducirlo de una interpretación libre de espíritu de esas leyes.

IV.—LA REGENCIA

No hay principios generales de Derecho consuetudinario ni escrito sobre este punto. Lord Coke llegaba a decir que, legalmente, el poseedor de la corona no puede ser mirado nunca como un menor (1); o lo que es lo mismo que, desde el punto de vista del Derecho inglés no puede existir el motivo principal para el establecimiento de una regencia. Todas las regencias que registra la historia inglesa han sido creadas especialmente como interrupciones excepcionales del curso general de los sucesos constitucionales. Las más han sido establecidas por leyes especiales del Parlamento. Creo, sin embargo, que mientras no exista una ley general sobre el asunto, el principio general de la Constitución daría al monarca reinante la facultad de constituir una regencia por una orden adoptada en Consejo. La Corona, como se verá después, puede hacer todo lo que el Parlamento no le haya vedado o no haya regulado él mis-

(1) Coke, 4 Institutes, 58.

mo o autorizado a regular a algún otro Cuerpo. Ese poder de la Corona suele llamarse soberanía, pero yo le llamo el residuo de las facultades de Gobierno *(the residuary power of government)*. Ese residuo de facultades puede disminuirse por ley ordinaria, siempre que la Corona lo consienta, o por disposición constitucional, si la Corona resiste. Puesto que nada de eso ha sucedido hasta ahora respecto a la cuestión de la regencia, no veo por qué no ha de ser hoy una facultad constitucional de la Corona crear una regencia sin aprobación parlamentaria. No es verosímil que la Corona tratase de hacerlo, ni que se opusiese a una ley de Regencia aprobada por el Parlamento. Pero yo hablo aquí de lo que la Corona puede hacer constitucionalmente, no de lo que crea político hacer.

He aplazado hasta este punto el examen de una cuestión que puede surgir respecto a la transmisión de la Corona, por su enlace natural con el asunto de la Regencia, a saber: la cuestión de sucesión en el caso de morir el rey sin descendencia o solo con descendencia femenina, quedando en cinta la viuda. Me parece que la única solución científica del caso es establecer una Regencia hasta el alumbramiento. Con todo, si se mira a los precedentes, se ve que se ha imitado en este punto el Derecho feudal sobre transmisión de herencia: la Corona pasa al heredero inmediato *ya nacido*, salvo el mejor derecho del que pueda nacer (1). No es una solución muy segura, porque no siempre ha de contarse con que deje espontáneamente el trono el que ha subido a él. La sutil distinción del Derecho feudal entre los derechos del hijo *in ventre sa mère*, y los del hijo inme-

(1) 1 Guillermo IV, cap. 2.

diatamente después del nacimiento, debe ceder, al menos en Derecho público, a las medidas necesarias para evitar peligros al Estado. El Derecho romano no hace tal distinción, y nadie puede decir que el Derecho romano sea menos lógico que el inglés.

Para el caso de hallarse ausente del Reino el sucesor a la muerte del Monarca reinante, una ley del Parlamento dispone que el Reino quede bajo la custodia de ciertos altos dignatarios de la Iglesia y el Gobierno hasta la vuelta del nuevo Monarca (1).

Si el Monarca reinante viajase fuera del Reino, a falta de disposición parlamentaria, puede nombrar Lores jueces o tenientes para la custodia del Reino durante su ausencia (2).

V.—CARACTERES Y PRIVILEGIOS DE LA CORONA

Todos los que han escrito sobre la Constitución inglesa convienen en atribuir a la Corona los caracteres de irresponsable, inmaculada e inmoral. En esa absoluta perfección de la realeza descansan los siguientes privilegios:

Ninguna magistratura ni Cuerpo puede pedir cuentas de nada al Monarca reinante (3). Este privilegio se llama frecuentemente soberanía, o, por lo menos, se dice que no puede derivar de nada más que de la soberanía. Me parece, sin embargo, que esa es una idea po-

---

(1) 1 Victoria, c. 72.

(2) Bowyer, *Commentaries upon the Constitutional Law of England*, lib. I, cap. VII, pág. 242.

(3) Blackstone, *Commentaries upon the Laws of England* libro I, cap. VII, pág. 242.

bre de la soberanía. Esta última, en el sentido en que aquí se habla, no es un poder que tenga el Rey de hacer que prevalezca su voluntad sobre todos, sino simplemente la facultad de impedir que prevalezca sobre él la voluntad de otros; es una exención personal absoluta de la jurisdicción del Gobierno; es la inmunidad real contra toda intrusión del Gobierno. Eso no es la soberanía, en el sentido en que yo uso el término en esta obra. Yo no puedo llamar soberano al Rey de Inglaterra. La soberanía es un atributo del Estado, y el Rey no es más que una parte del Gobierno.

El espíritu democrático no puede comprender fácilmente esa inviolabilidad e irresponsabilidad absoluta del Rey. El espíritu democrático se pregunta: "Si el Rey puede robar o asesinar, ¿qué razón existe para no someterle a la acción de la justicia?„ Y no se satisface con que le respondan que, según el criterio legal, el Rey no puede robar ni asesinar. Cabe admitir el principio de que el Estado no puede obrar mal, porque la conciencia del Estado da la interpretación última y más autorizada de lo lícito y lo ilícito que el mundo ha alcanzado hasta el presente; pero el Rey no es ahora el Estado en la Constitución inglesa. Cabe admitir también el principio de que por razones políticas prácticas, el Rey debe eximirse de la jurisdicción de toda magistratura o Cuerpo sobre su persona; pero el sentido democrático no comprende por qué, si el Rey comete crímenes, no ha de ser acusado y depuesto a consecuencia de un juicio de las Cámaras, y procesado y castigado después como cualquier otra persona. No concede fuerza a la objeción de que eso menoscabaría el carácter absolutamente sagrado de la persona real y tendería a hacer electiva la magistratura suprema. No com-

prende por qué la persona del Rey ha de ser absolutamente sagrada. Piensa que lo sería más realmente, si se limitara de un modo razonable ese carácter formal, y que siempre será política acertada y conservadora admitir francamente la posibilidad de un cambio en la organización del Gobierno cuando la conciencia del Estado, tras madura deliberación, lo demanda. Es difícil rebatir estos postulados de la filosofía democrática, y es fácil ver que los defensores de la inviolabilidad absoluta del Monarca se apoyan aún en el principio de que la Corona es la soberanía, y no un cargo constitucional.

Como he dicho, la inviolabilidad de la persona del Rey es simplemente una inmunidad, una exención de esa persona de la jurisdicción del Gobierno. Hasta aquí es una idea negativa. Pero la doctrina de la perfección regia tiene un aspecto positivo. Mientras que ningún Tribunal puede admitir una causa en que aparezca como demandado el Rey, el Rey puede perseguir a un súbdito, y en tal proceso la doctrina de la perfección regia implicaría que en la persona del Rey no puede haber negligencia. Por consiguiente, no cabe alegar leyes de prescripción contra los derechos de la Corona (1). Tampoco considero esto como una consecuencia absolutamente necesaria del principio de la real perfección. Todos los derechos de propiedad del Monarca, por lo menos deben hacerse valer mediante los actos de los funcionarios reales; y no se rebaja la perfección del Rey porque se impute negligencia a sus funcionarios. El Parlamento ha adoptado esta opinión modernamente, y

(1) Blackstone, *Commentaries upon the Laws of England*, lib. I, cap. VII, pág. 247.

ha limitado el tiempo durante el cual pueden reivindicarse los derechos reales de propiedad (1).

Finalmente, la transmisión de la Corona a una persona convicta de traición o felonía purga de toda mancha, a consecuencia del carácter inmaculado de la Corona (2). Difícil es comprender por qué ni la traición, ni la felonía, ni los crímenes más graves han de incapacitar para subir al trono y motivar la transmisión de la Corona al heredero inmediato no inhabilitado. Claro que, si se confiriese tal facultad a las dos Cámaras del Parlamento o a los Tribunales, cabría anular legalmente la sucesión hereditaria, acusando y condenando a todos los herederos del Monarca reinante antes de la muerte de este último; pero tal cosa sería prácticamente imposible, a menos que todos los herederos hubiesen cometido en realidad crímenes graves, y aun entonces podría ser prácticamente imposible. Como ya he dicho, la ficción de la perfección regia puede exagerarse hasta el punto de frustrar su verdadero objeto y mermar la dignidad e influencia de la Corona.

Es discutible si el Regente goza de los mismos privilegios que el Monarca reinante. Si esos privilegios se miran sólo desde el punto de vista de los intereses públicos, y se interpretan a la luz de esos intereses, no cabe duda de que el Regente debe ocupar en todo el puesto del Monarca. Pero si miramos esos privilegios desde el punto de vista de las supuestas exigencias de la soberanía, entonces no puede reclamarlos el Regente. No puede decirse que el Derecho inglés haya esta-

(1) Bowyer, *Commentaries on the Constitutional Law of England*, págs. 142 y sig.

(2) Blackstone, *Commentaries upon the Laws of England*, lib. I, cap. VII, págs. 247 y sig.

blecido ningún principio general sobre este asunto. Caso de instituirse la regencia por una ley especial del Parlamento, las disposiciones de la ley podrían resolver esta cuestión para ese caso especial.

Sería un buen principio de Derecho público atribuir a los Lores justicieros o tenientes guardadores del Estado, en ausencia del Monarca, los mismos privilegios que al Monarca. Tampoco aquí puede decirse que el Derecho inglés haya establecido ningún principio general. La cuestión es de las que deben decidirse especialmente en cada caso.

CAPÍTULO II

Deberes y facultades de la Corona.

I

Los deberes de la Corona, según los tratadistas, se comprenden mejor atendiendo al juramento. Las leyes sobre el asunto exigen que el Monarca reinante jure gobernar el Reino y sus dominios con arreglo a los estatutos, leyes y costumbres; ejecutar la ley y hacer justicia con espíritu clemente; mantener las leyes de Dios, la verdadera profesión del Evangelio y la religión protestante legalmente establecida; mantener la Iglesia anglicana en Inglaterra, Irlanda, Gales y Berwik y los territorios que les pertenecen; mantener la religión protestante y el gobierno eclesiástico presbiteriano en Escocia, y conservar a los obispos y al clero del Reino, y a las iglesias confiadas a su cargo, todos los derechos y privilegios que les pertenecen o lleguen a pertenecerles legalmente (1). Dicho se está que, habiendo perdido la Iglesia de Inglaterra durante el presente reinado el carácter de Iglesia establecida en Irlanda, debe modificarse el primer juramento que se preste.

No ha de entenderse que el Monarca reinante no tenga derecho a gobernar antes de efectuarse la corona-

---

(1) 1 Guillermo y María, Estatuto I, cap. 6; 5 Ana, cap. 8.

ción y la prestación del juramento. Eso ocasionaría un interregno entre la muerte del predecesor y la coronación del sucesor. Tampoco ha de entenderse que los deberes expresados en el juramento no obliguen al Monarca reinante antes de la coronación. Las obligaciones y las facultades reales son exactamente las mismas antes que después de esa ceremonia (1). Hay que guardarse de confundir las prácticas del Gobierno electivo con las del Gobierno hereditario.

La substancia del juramento puede condensarse en menos palabras que las que contiene. Significa simplemente que el Monarca debe gobernar con arreglo a la ley en todo lo dispuesto por la ley, y con benevolencia y patriotismo en todo lo no dispuesto por la ley. El juramento no establece diferencia entre el Derecho escrito y el consuetudinario en cuanto a la fuerza obligatoria de uno y otro por la Corona. Por consiguiente, los Tribunales pueden obligar a los funcionarios reales a mantenerse dentro de los límites de ambos ramos del Derecho. Es discutible si pueden imponerles el concepto que ellos tengan del deber de la Corona en aquella parte de la Administración no regulada por la ley. Menos dudoso es que pueda hacerlo el Parlamento como tribunal, y no cabe duda de que la Cámara de los Comunes tiene ese poder por virtud de la intervención que ejerce en la Administración pública mediante el Gabinete.

Blackstone cita y adopta la definición que da Locke de la prerrogativa regia: "poder discrecional de obrar para el bien público donde callan las leyes positivas„, y dice que si se abusa de ese poder con detrimento del

---

(1) Blackstone, *ob. cit.*, lib. I, cap. VI, pág. 236.

bien público, la prerrogativa se ejerce de una manera anticonstitucional (1). Según este criterio, hay una idea del bien público impuesta al real arbitrio, y es deber de la Corona mantenerse dentro de los límites de esa idea. La cuestión capital para la prerrogativa es saber quién formula esa idea, según la Constitución. Blackstone indica que lo hace el Parlamento cuando acusa. Me parece mucho más científico atribuir esa facultad a la Cámara de los Comunes en el ejercicio de su intervención soberana en la Administración pública mediante el Gabinete. El arbitrio constitucional de la Corona no puede ser limitado lógicamente por una rama del Gobierno; si eso fuera posible, el arbitrio no sería constitucional. Me parece que la Corona, en el dominio que se deja constitucionalmente a su discreción, debe poder defender y ejecutar su propia idea del bien público contra todos los poderes, excepto el Estado, o sea la Cámara de los Comunes, elegida con motivo de la oposición ministerial a la voluntad regia. El hecho de que haya caído en desuso hace mucho tiempo la práctica de acusar a los Ministros me parece un buen testimonio de que la opinión común, si no la conciencia común, se inclina a la idea que he procurado expresar.

II

En el Derecho constitucional inglés no hay materia desenvuelta menos satisfactoriamente por los tratadistas que la de las facultades de la Corona. Todos intentan una enumeración de esas facultades sin establecer

(1) Blackstone, *ob. cit.*, lib. I, cap. VI, pág. 236.

diferencia ninguna en cuanto a sus orígenes: no distinguen las facultades constitucionales de las conferidas por estatutos del Parlamento. Es un defecto capital. La Corona inglesa tiene poderes de un doble carácter. Es, en primer lugar, Poder ejecutivo: ejecuta las leyes del Parlamento y las sentencias de los Tribunales. Pero es más que poder ejecutivo: es un resto de Gobierno general. Las facultades de la Corona traen su origen de la época en que era soberana, de la época en que la Corona era el Estado. Cuando la soberanía pasó de ella a la aristocracia y después al pueblo, la Corona siguió siendo Gobierno, pero sus facultades fueron menguando por virtud de las limitaciones que le fué imponiendo la soberanía. Ésta ha privado a la Corona de casi todo el poder legislativo, pero no de todo él, y de casi todo el poder judicial, pero no de todo él, y le exije que no viole ni suspenda ninguna ley en el curso de la Administración. Se verá, por tanto, que, a más de su poder puramente ejecutivo, la Corona posee aún algunos fragmentos de lo que fue su soberanía. El conjunto de esos fragmentos es lo que yo llamo el residuo de las facultades generales de gobierno, y defino negativamente esa esfera como sigue: la Corona puede hacer todas aquellas cosas que el Parlamento no le ha vedado hacer, y de cuya realización no se ha encargado él mismo ni encargado exclusivamente a ningún otro Cuerpo. La Corona, pues, por órdenes adoptadas en Consejo, puede regular cualquier materia no regulada por el Derecho escrito o consuetudinario, siempre que el Parlamento no se lo haya prohibido, ya directamente, ya confiriendo a otro Cuerpo esa facultal. *A fortiori* la Corona puede decretar en Consejo las medidas necesarias para la ejecución de las leyes, siempre que el

Parlamento no haya dictado esas medidas o conferido a otro Cuerpo la facultad de dictarlas.

En cuanto a esos reglamentos y decretos de la Corona limitan la esfera de la libertad individual, tienen el carácter de leyes (1). La facultad de expedirlos es un fragmento del Poder legislativo que la Corona poseía en totalidad cuando era el Estado.

La Corona asimismo, en virtud de ese residuo de las facultades generales de Gobierno, puede fallar en Consejo sobre todas las controversias no sometidas a la jurisdicción de los Tribunales ordinarios, siempre que no se lo haya prohibido el Parlamento, ya expresamente, ya confiriendo la facultad de juzgar en tales casos a algún otro Cuerpo. Ese es un fragmento del Poder judicial que la Corona poseía íntegramente cuando era el Estado, y que íntegramente conservó, aun después de convertirse en Gobierno, hasta que el Estado la privó de la mayor parte de él.

El Estado no ha limitado tanto los poderes ejecutivos de la Corona como los legislativos y judiciales. El carácter natural de la Corona en el Estado moderno es ejecutivo. La Corona, pues, conserva aún casi todo el Poder ejecutivo que poseía cuando era el Estado, cuando era soberana. El Parlamento le ha reconocido expresamente por las leyes algunas facultades ejecutivas que ella no había hecho valer de un modo eficaz cuando era soberana. El cambio que han sufrido las facultades ejecutivas de la Corona estriba sobre todo en la intervención que tiene en su ejercicio la Cámara de los Comunes mediante el Gabinete. De eso hablaré después.

(1) Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, pág. 240.

Sería relativamente fácil enumerar las facultades conferidas a la Corona por actas del Parlamento. Más difícil es especificar las supervivientes. Todo lo que podemos hacer es indicar en términos generales la esfera de poderes de que aún no ha sido desposeída la Corona. Como ya he dicho, la idea de esa esfera es negativa; no puede definirse satisfactoriamente de un modo positivo. Contiene, sin embargo, todo lo que, en un sentido inteligible para nuestro país, podemos llamar poderes constitucionales. Las facultades conferidas por el Parlamento en virtud de la legislación ordinaria dependen, naturalmente, del Poder legislativo, que puede suprimirlas por el mismo procedimiento. Se dirá que otro tanto cabe hacer con las que son restos de la antigua soberanía de la Corona, y que, por consiguiente, esa piedra de toque no sirve para distinguir las facultades constitucionales de las que no lo son. A eso respondo que la Corona puede defender legalmente por el *veto* absoluto los restos de su antigua soberanía. Se replicará que la Corona puede defender del mismo modo las facultades conferidas por leyes ordinarias, pero que prácticamente, el *veto* ha dejado de existir. Confieso que la base de distinción no es muy segura; pero sostengo que si la Corona probablemente ha perdido su *veto* por desuso, en último caso, en buena ciencia política no debe entenderse que le ha perdido en el primero. Si la Corona no tiene medios de defender el residuo de sus facultades generales —facultades no otorgadas por ningún acto del Parlamento— contra un acto ordinario del Poder legislativo o de cualquier otra parte del Gobierno, entonces no puede decirse que la Corona tenga hoy facultades constitucionales de ninguna especie; y, si no tiene facultades constitucionales, no puede

decirse que tenga existencia constitucional. Porque la Corona no es una persona o un nombre simplemente, sino un agregado de poderes.

Lo que yo afirmo, pues, es que la Corona tiene todavía un *veto* absoluto contra todo ataque de cualquier otra parte del Gobierno a las facultades generales que le restan, y que debe ejercer ese *veto*, en caso preciso, hasta que el Estado, mediante una Cámara de los Comunes elegida con motivo de la cuestión litigiosa, exija su sumisión; pero que la Corona ha perdido, por un largo desuso, el *veto* contra las leyes ordinarias que no afectan a las facultades reales o sólo afectan a las conferidas por leyes ordinarias.

Añadiré que toda facultad otorgada a la Corona por una Cámara de los Comunes elegida para resolver un conflicto, debe mirarse como una facultad constitucional y defenderse mediante el *veto* absoluto contra toda ley ordinaria que intente suprimirla, limitarla o alterarla. Sostengo, pues, que la Constitución inglesa nos suministra un medio legal para distinguir entre las facultades constitucionales y las no constitucionales de la Corona, y que la ciencia política aprobaría la aplicacion práctica de ese medio.

Si esta distinción fuese generalmente aceptada, me inclinaría a hacer de ella la base de mi clasificación de las facultades reales. Pero toda vez que no la establecen los tratadistas, clasificaré esas facultades en cuatro grupos, según los extremos que comprenden, a saber: facultades referentes a las relaciones internacionales, facultades relativas a la legislación, facultades tocantes a la administración interior y facultades judiciales. Indicaré, sin embargo, cuáles de ellas son, en mi sentir, constitucionales y cuáles no.

1. *Facultades relativas a los asuntos exteriores.*— La Corona tiene la facultad exclusiva de declarar y hacer la guerra y dar patentes de corso y de represalias; de celebrar tratados de paz y alianza, y tratados y convenios sobre cualesquiera otros asuntos; de nombrar, enviar y recibir Embajadores, Ministros y Cónsules, y de expedir pasaportes y salvoconductos (1). En resumen: posee todo el poder del Gobierno referente a los asuntos y relaciones exteriores. Su poder discrecional en toda esta esfera no tiene más que un límite, a saber: la disposición legislativa de que, en caso de recaer la corona en una persona que no fuese natural del Reino, no se emprendería ninguna guerra para la defensa de cualesquiera posesiones o territorios no pertenecientes a la Corona de Inglaterra, sin el consentimiento del Parlamento (2).

Yo considero constitucionales las prerrogativas de la Corona en esta esfera. No fueron conferidas por leyes del Parlamento; las poseía primitivamente la Corona cuando era el Estado, y ni éste se las ha retirado después ni ella las ha cedido. Son, por consiguiente, prerrogativas en cuya defensa puede y debe usar la Corona del *veto* absoluto. La Corona no debe ceder su prerrogativa más que ante la demanda del Estado, es decir, ante la demanda de la Cámara de los Comunes elegida con tal motivo.

2. *Facultades relativas a la legislación.*— Corresponde exclusivamente a la Corona la facultad de convocar, abrir y cerrar el Parlamento, y disolver la Cámara de los Comunes antes de la expiración legal de

(1) Bowyer, *Constitutional Law of England*, pág. 157 y sig. —Gneist, *Das Englische Verwaltungsrecht*, pág. 654.

(2) 12 y 13 Guillermo III, cap. 2.

los mandatos de sus miembros (1). Tiene también la iniciativa de las leyes sobre cualquier materia y puede oponer un *veto* absoluto a todos los proyectos de ley aprobados por las Cámaras. Ya he explicado en otra parte todos estos puntos. Sólo diré aquí, en cuanto al *veto*, que no se ha interpuesto desde 1707 (2). ¿Debe mirarse como extinguido por el desuso? Sabido es el principio fundamental de la Constitución inglesa de que la Corona no puede perder por propia negligencia ninguno de sus derechos. La pérdida de ciertos derechos reales por negligencia de un funcionario es compatible con este principio, pero no la pérdida de una prerrogativa que sólo puede ejercer la Corona misma. Según, pues, el principio de la Jurisprudencia inglesa, no puede considerarse que ha caducado esa facultad. Hoy existe *de jure*, lo mismo que en cualquier otro tiempo. Pero el derecho y el hecho parecen estar en pugna en este caso; y, para resolver la cuestión satisfactoriamente, hay que recurrir a la ciencia política. A mi juicio, el dictamen de ésta debe ser que, cuando un acto de las Cámaras no afecta a ninguna regia prerrogativa establecida por la Constitución, el *veto* de la Corona debe mirarse como extinguido por el desuso; pero que cuando se hallen en juego tales prerrogativas, el *veto* no puede ser abolido sino por declaración expresa del Estado. La ciencia política no autoriza a eternizar la ficción de un derecho cuando ha desaparecido su razón de ser, ni a derrocar un principio sano por una generalización basada en precedentes negativos.

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, parte I, pág. 47 y sig.
(2) Anson, *ob. cit.*, parte I, pág. 255.

3. *Facultades militares de la Corona.*—Corresponde exclusivamente a la Corona el mando del ejército y la Marina —términos que comprenden, por de contado, todas las ramas de la fuerza armada—. Ese poder general abraza el de alistar a los hombres; nombrar, destituir, ascender y degradar a todos los oficiales (1); organizar las fuerzas, dictar reglamentos para su régimen, siempre que el Parlamento no haya legislado sobre el asunto; disponer de las fuerzas y ordenar su acción en caso de conflicto (2); establecer plazas fuertes y guarnecerlas (3). Los tratadistas incluyen también entre las funciones militares de la Corona la designación y establecimiento de puertos, muelles, faros, valizas, etc., todo ello sometido a su intervención suprema (4). Esos son los medios de acceso al país; y así como es deber de la Corona defender el país contra la entrada de potencias extranjeras, debe ser su derecho mandar en las fronteras. Los tratadistas incluyen también en este grupo de facultades la de prohibir la exportación de armas y municiones, autorizar la importación de pólvora, prohibir a los súbditos salir del país y mandarles volver. Algunos de los más grandes juristas de Inglaterra parecen poner en duda si la prerrogativa militar de la Corona comprende la facultad de proclamar la ley marcial en ciertas circunstancias. El Presidente del Tribunal Supremo, Cockburn, resumiendo ante un gran Jurado, se

(1) Todd, *Parliamentary Government in England*, t. I, página 530, 2.ª edic. Hay ed. esp. de «La España Moderna».

(2) *Ibid.*, t. I, pág. 520 y sig.—Bowyer, *Constitutional Law of England*, pág. 167 y sig.

(3) *Ibid.*—Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, página 654.

(4) Bowyer, *Constitutional Law of England*, pág. 169.

pronunció por la negativa (1), pero su argumentación me parece inadmisible en Derecho y en ciencia política. Ninguna ley del Parlamento ha negado jamás ese poder a la Corona, ni le ha conferido a ningún otro órgano, ni le ha reservado para el Parlamento mismo. Legalmente, pues, le posee la Corona como un residuo de sus antiguas atribuciones. La ciencia política concederá siempre al jefe ejecutivo del Gobierno la facultad de gobernar discrecionalmente, siempre y dondequiera que lo exija, a su juicio, la seguridad del Estado, en caso de intervención o invasión. No creo que la opinión del docto magistrado sea la ley de Inglaterra en este punto. No fue una decisión judicial en regla; y, aunque lo hubiese sido, debe recordarse que los Tribunales ingleses no son los supremos definidores de la regia prerrogativa. Forsyth ha resumido todas las opiniones de los juristas y estadistas ingleses sobre este punto, y ha declarado en su conclusión que la Corona tiene el poder de proclamar el estado de sitio en caso de estricta necesidad (2).

Yo reputo constitucional esta clase de facultades. Ninguna de ellas fue conferida por acto del Parlamento. Hay una ley que *declara* que esas facultades pertenecen exclusivamente a la Corona (3); pero no puede decirse que esa ley se las ha conferido. Se limita a proclamar que la apropiación de esas facultades por el Parlamento Largo fue una usurpación de las prerrogativas constitucionales de la Corona. Las poseía la Co-

(1) Todd, *Parliamentary Gobernment in England*, t. I, página 548 y sig.

(2) Forsyth, *Cases and opinions on Constitutional Law*, página 188 y sig.

(3) 13 Carlos II, cap. VI.

rona cuando ella era el Estado, cuando era soberana; y ni el Estado, en sus formas posteriores de organización se las ha retirado, ni ella las ha cedido. Se hallan, pues, bajo la salvaguardia del *veto* absoluto de la Corona, que puede y debe ser interpuesto contra todo propósito de menoscabarlas que no proceda del Estado.

4. *Facultades de la Corona respecto a la Administración civil.*—Pertenece exclusivamente a la Corona la facultad de nombrar todos los funcionarios del Gobierno. Tiene también la de separarlos, con excepción de los judiciales y de unos cuantos más (1). Tiene, en fin, la facultad de crear cargos nuevos y determinar su dotación (2).

Los únicos límites que el espíritu de la Constitución señala al ejercicio de estas facultades son: que no se imponga a consecuencia de él ningún tributo (3) ni se cree ningún cargo incompatible con la Constitución (4). Otra limitación indica Chitty en su obra sobre la prerrogativa, a saber: que hace falta la aprobación del Parlamento para legalizar cualquier cambio que introduzca la Corona en la forma de conferir antiguos cargos (5). Confieso que no se me alcanza la razón. El Parlamento, que yo sepa, no ha puesto tal cortapisa. La Corona, según todas las autoridades y la práctica universal, sigue siendo la fuente de todo cargo. Si su facultad en este respecto no es limitada por la ley ni la costumbre, no acierto a comprender en qué principio de Derecho

(1) Todd, *Parliamentary Government in England*, t. 1, páginas 609 y 630.
(2) *Ibid.*, t. I, pág. 609 y sig.
(3) *Ibid.*, t. I, pág. 610.
(4) *Ibidem.*
(5) *Ibid.*, pág. 81.

o de ciencia política se funda la restricción de Chitty. En cuanto a la exigencia de que la Corona no cree ningún cargo incompatible con la Constitución o perjudicial para los súbditos, difícil es interpretarla. ¿Quién ha de determinar cuándo existe esa incompatibilidad ó ese perjuicio? ¿No incumbe eso a la Corona misma, mientras no hable el Estado? Si es así, el límite hasta entonces, no es más que un límite que ha de imponerse a sí propia, y el dictamen del docto tratadista no expresa más que su opinión sobre lo que debe hacer o no hacer la Corona.

Por ser la Corona fuente de todo cargo, lo es asimismo de todo honor y dignidad (1). Honor y cargo, si no cosas idénticas, son cosas que guardan natural e históricamente una íntima relación. Siempre que vemos honores y dignidades sin relación con los cargos existentes, representan cargos que han dejado de existir. La Corona, pues, tiene el derecho exclusivo de crear Pares, conceder todos los grados de nobleza, etc. (2). A esta facultad de conferir cargos y honores asocian los tratadistas generalmente la de otorgar a asociaciones franquicias de carácter privado. Las leyes del Parlamento han limitado considerablemente esta última facultad, prohibiendo la creación de monopolios por la Corona (3).

Todas esas facultades, hasta donde existen al presente, son las que yo llamo facultades constitucionales, y considero defendidas, en tal concepto, por el *veto* real.

La Corona tiene la facultad de establecer y regular

(1) Bowyer, *Constitutional Law of England*, pág. 174.

(4) *Ibid.*—Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, página 654.

(3) 21 Jacobo I, c. 3.

mercados, ferias, el sistema de pesas y medidas y la moneda (1). Pero esta facultad ha sido limitada por varias leyes. Al dominio de éstas se halla ahora sometido de hecho todo lo tocante a pesas y medidas (2); de modo que esa facultad de la Corona se reduce hoy a regular los mercados públicos y a acuñar moneda de la materia y ley prescritas por el Parlamento (3). Lo que queda de esa facultad, sin embargo, es la que yo llamo una facultad constitucional. No ha sido conferida por la ley. Se halla, pues, bajo la salvaguardia del *veto* de la Corona.

5. *Facultades de la Corona con respecto a la Iglesia establecida.*—La Corona tiene la facultad de nombrar los Obispos, Arzobispos y demás dignatarios principales de la iglesia establecida (4). Tiene la facultad de convocar, suspender y disolver la Asamblea o Parlamento eclesiástico del Reino, y autorizar, restringir y oponer el *veto* a sus actos (5). Tiene, en fin, la facultad de autorizar la reunión y los actos de los Sínodos diocesanos (6).

Estas funciones deben su existencia a la legislación ordinaria (7). Fueron incluídas entre las facultades reales en tiempo de la Reforma. Verdad es que la facultad

(1) Bowyer, *Constitutional Law of England*, págs. 176 y siguientes.—Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, página 654.

(2) 5 Jorge IV, cap. 74; 4 y 5 Guillermo IV, cap. 49.

(3) Bowyer, *ob. cit.*, pág. 177.

(4) Todd, *Parliamentary Government in England*, t. I, páginas 501 y sig.

(5) *Ibid.*, pág. 504.

(6) *Ibid.*, pág. 505.

(7) 24 Enrique VIII, cap. XII; 25 Enrique VIII, caps. 19 y 20; 26 Enrique VIII, cap. I.

de proveer los altos cargos eclesiásticos fue conferida a la corona por el Estatuto de Provisores, en el año vigésimoquinto del reinado de Eduardo III (1); pero la cuestión era tan dudosa en el siglo XVI, que se creyó conveniente decidirla por una nueva disposición. Yo opino que la supremacía de la Corona sobre la Iglesia no es de carácter constitucional, y no debe incluirse entre las facultades reales defendidas por el *veto*.

6. *Facultades judiciales de la Corona.*—La Corona puede juzgar en apelación asuntos procedentes de los Tribunales coloniales, eclesiásticos y de almirantazgo. El estatuto del año 16 de Carlos I, cap. X, quitó a la Corona el poder judicial general, mediante la disolución del Tribunal de la Cámara Estrellada y del Tribunal de Peticiones; y el estatuto 3 y 4 Guillermo IV, cap. 42, confiere todo lo que resta del poder judicial de la Corona a un Comité del Consejo privado, llamado el Comité judicial (2). Según, pues, mi punto de vista sobre la Constitución, el poder judicial de la Corona, en su forma y extensión presentes, no se halla protegido por el *veto* absoluto. Todos los tratadistas hablan de la Corona como de la fuente de la justicia y de la paz; pero esto no significa hoy sino que la justicia se administra en nombre de la Corona. No quiero decir que la Corona pueda dictar sentencias, ni directamente, ni mediante funcionarios sometidos a instrucciones suyas, excepto en los casos que arriba se mencionan.

En fin, la Corona posee la prerrogativa de indulto, o sea, de perdonar o conmutar penas impuestas por los Tribunales de lo criminal y la facultad de levantar mul-

---

(1) Bowyer, *Constitutional Law of England*, pág. 182.
(2) Dicey, *The Privy Council*, pág. 69.

tas y secuestros, siempre que no se perjudiquen derechos de terceros (1). La prerrogativa de indulto vale aun contra el mismo Parlamento cuando actúa como Tribunal (2).

III.—ÓRGANOS MEDIANTE LOS CUALES EJERCE LA CORONA SUS PODERES

Los tratadistas suelen decir que la Corona legisla mediante el Parlamento y administra mediante el Consejo. Me parece que las condiciones que justificaron un día esta afirmación están ya demasiado lejos, pertenecen ya demasiado a la historia, para sostener al presente que las leyes inglesas se hacen *por* la Corona *mediante* el Parlamento. Hoy sería eso tan exacto como si dijese que el Presidente de los Estados Unidos legisla mediante el Congreso. No hablo, pues, del Parlamento como un órgano mediante el cual ejerza la Corona sus facultades. Hablo sólo del Consejo.

¿Cuál es ahora el Consejo, mediante el cual debe realizarse todo acto de la Corona para tener validez legal? Nominalmente, es la más antigua institución de la Constitución inglesa, después de la Corona misma, a saber: el Consejo privado. Realmente, es sólo aquella parte del Consejo privado que en el lenguaje común se llama el Gabinete. ¿Qué es, pues, el Gabinete? Se necesita algún atrevimiento para intentar definir o dar idea de este Cuerpo, después de haber dicho un hombre tan

(1) Blackstone, *Commentaries upon the Laws of England*, lib. I, pág. 269.

(2) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, parte I, pág. 305.

docto como el profesor Dicey, "que, aunque Gabinete es una palabra de uso diario, no hay jurista que pueda decir lo que es un Gabinete„ (1). Bagehot, sin embargo, no es tan modesto como el profesor Dicey: ha tratado de definir el Gabinete. Le llama primero "un Consejo de intervención elegido por las Cámaras, entre las personas en quienes tiene confianza, para gobernar a la nación„ (2); y después "un Comité combinado, un guión que une, una hebilla que enlaza la parte legislativa del Estado a la parte ejecutiva„ (3). Sólo una de esas proposiciones, la primera, es una definición del Gabinete. La otra es más bien una declaración de una de las cosas más importantes que hace. Ninguna de las dos me parece satisfactoria. El profesor Gneist llama al Gabinete el Consejo de Ministros, o sea de los miembros del Consejo privado, que son, por el momento, jefes de los departamentos administrativos (4). Pero esto no es más que una declaración de su composición. Todd menciona, más bien que define, el Gabinete como el eslabón que une a la Corona con el Parlamento (5). Tampoco es esto más que declarar unas de las cosas principales que realiza. Para adquirir una idea algo adecuada del Gabinete, hay que considerarle bajo el triple punto de vista de su historia, composición y facultad.

1. Históricamente, el Gabinete nació del Consejo privado. Es casi imposible seguir paso a paso el génesis de este interesantísimo y poderoso órgano. Pode-

---

(1) Dicey, *The Privy Council*, pág. 68.

(2) Bagehot, *The english Constitution*, pág. 81. Hay ed. esp. de «España Moderna».

(3) *Ibid.*, pág. 82.

(4) Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, pág. 660.

(5) Todd, *Parliamentary Government in England*, t. I, página 3.

mos indicar, sin embargo, las fases principales de su desarrollo. El Consejo privado se compuso primitivamente de miembros que la Corona elegía y separaba a su albedrío, y con cuyo Consejo gobernaba (1). La formación de Tribunales regulares de justicia en el siglo XII, y del Parlamento en los siglos XIII y XIV, le privó progresivamente de las funciones judiciales y legislativas, pero le dejó en posesión de las administrativas (2). Mediante la energía de los Tudores, reconquistó muchas de sus primitivas facultades, mas a la mitad del régimen Estuardo había pasado a ser un órgano esencialmente administrativo, aunque conservando aún algunos fragmentos de los poderes legislativo y judicial. La tentativa que hicieron los Estuardos para devolverle sus antiguas prerrogativas condujo a la revolución de 1640-88, que le imprimió definitivamente su carácter administrativo, aunque dejándole aún alguno de los fragmentos del poder legislativo y del judicial.

Durante la época de los Tudores había sufrido, por lo menos, dos cambios importantes en su organización interior. Hasta esa época era costumbre tratar en Consejo pleno toda clase de asuntos. En 1553 el Rey Eduardo VI dividió el Consejo en cinco Comisiones o Comités y asignó a cada uno una clase de asuntos (3). Esos Comités son las formas más antiguas de los actuales departamentos ministeriales. El otro cambio realizado en el Consejo por los Tudores, fue la creación de los Secretarios privados del Monarca, como mediadores entre la

(1) Dicey, *The Privy Council*, pág. 6.
(2) *Ibid.*, pág. 8 y sig.
(3) *Ibid.*, pág. 39.—Todd, *Parliamentary Government in England*, vol. I, pág. 91.

Corona y el Consejo en todos los asuntos (1). Fácil es ver cómo nacerían así los departamentos ministeriales, con un Secretario al frente de cada Comité como órgano de comunicación entre el mismo y la Corona. No puedo afirmar que tal fuese realmente la marcha del desarrollo; pero me parece muy probable. Bajo semejante forma de organización, la unidad de la Administración pública estaría representada exclusivamente por la Corona. La Administración sería independiente y monárquica. El Consejo pleno apenas sería más que un palenque oratorio. Pero ahora la Corona tenía abierto el camino para crear, si quería, una nueva unidad dentro del Consejo, formando un Cuerpo aparte con los Secretarios o jefes de los Comités ejecutivos. Algo de esto hizo Carlos II en 1679 (2). Deseaba llbrarse de los debates interminables del Consejo pleno, y despachar los negocios públicos con mayor facilidad, secreto y expedición. No atreviéndose a prescindir del Consejo en absoluto y a entenderse por separado con cada uno de los jefes de los departamentos, formó un Gabinete o Consejo reducido con los jefes de los departamentos ministeriales y algunos miembros más de toda su confianza, a los cuales llamaríamos ahora Ministros sin cartera, y empezó a despachar los asuntos públicos con ellos y mediante ellos solamente. Al principio pareció esto una innovación peligrosa, y dos veces, por lo menos, se intentó restituir el Consejo a su estado primitivo; pero los dos intentos fracasaron, porque el Gabinete demostró ser mucho más a propósito para las necesi-

(1) Dicey, *The Privy Council*, pág. 40. — Todd, *Parliamentary Government in England*, t. I, pág. 91.
(2) Dicey, *The Privy Council*, pág. 65.

dades de la administración práctica que el Consejo pleno (1).

Si este cambio es un peligro para la libertad política, el peligro debe conjurarse de otra manera que restableciendo las facultades del Consejo. Guillermo III indicó el camino para resolver esta cuestión, al elegir sus Ministros dentro del partido dominante en el Parlamento. Su intención al procurar que la Corona estuviese representada en el Parlamento por Ministros que fuesen jefes de la mayoría, al menos en la Cámara de los Comunes, fue indudablemente contar con un apoyo poderoso en el Parlamento y con una concesión más fácil y generosa de subsidios. Lo que hizo realmente fue mucho más que eso: fue sentar los cimientos de la responsabilidad ministerial ante la Cámara de los Comunes y del Gobierno de partido (2). El mismo parece que previó después esas consecuencias. Abandonó tal política en los últimos años de su reinado. Sin embargo, era una política exigida por el espíritu y las circunstancias del tiempo. Por lo mismo, reapareció con la casa de Hannover (3); y desde 1832 viene siendo costumbre constitucional no discutida.

2. Ahora, pues, el Gabinete se compone de los jefes de los departamentos ministeriales, elegidos entre los miembros del Parlamento y pertenecientes al partido dominante en la Cámara de los Comunes (4). La Coro-

---

(1) Hallam, *Constitutional History of England,* t. III, páginas 185 y sig.

(2) Todd, *Parliamentary Government in England*, t. I, páginas 111 y sig.

(3) *Ibid.*, t. I, pág. 112.

(4) Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht,* págs. 660 y siguientes.

na elige el primer Ministro (1), y éste los otros (2). Es posible, pero no usual, nombrar algunos Ministros sin cartera. Todos los que llegan a ser Ministros se hacen Consejeros privados (3), si no lo son ya, aunque no formen parte del Gabinete más que un solo momento, y conservan su puesto en el Consejo privado, como todos los demás Consejeros, durante la vida del Monarca que los nombra y seis meses después de su defunción, a menos que ellos mueran antes o sean destituídos (4).

3. Pero lo más importante para comprender el carácter esencial del Gabinete, es el examen de sus facultades en relación con la Corona y con las Cámaras del Parlamento. Diré primeramente cuáles son esas facultades y relaciones, e investigaré después el principio en que descansan.

El Gabinete puede pedir al Monarca reinante todo el poder de la Corona, y el Monarca debe conferírsele (5). El Gabinete puede pedir a la Corona que suspenda las sesiones de la Cámara alta y disuelva la de los Comunes, y la Corona debe prestar oídos a la petición, y apenas cabe decir que pueda negarse (6).

La Corona puede retirar su confianza a un Gabinete; pero, si le apoya la Cámara de los Comunes, tiene que volver a aceptarle. El único modo de eludirlo por el momento, es disolver la Cámara de los Comunes, valiéndose de otro Gabinete formado de individuos apo-

(1) Todd, *Parliamentary Government in England*, t. I, pág. 327.

(2) *Ibid.*, t. I, pág. 324.

(3) *Ibid.*, pág. 323.

(4) Bowyer, *Constitutional law of England*, págs. 125 y siguientes.

(5) Bagehot, *The English Constitution*, pág. 80.

(6) *Ibid.*, págs. 83, 297.

yados por la minoría; pero si la Cámara nueva apoya la política del Gabinete anterior, ha de volver éste en principio, aunque su composición no sea exactamente la misma.

En fin, el Gabinete responde ante la Cámara de los Comunes del uso que haga de los Poderes reales (1); pero puede eludir por el momento esa responsabilidad, pidiendo a la Corona la disolución. Entonces se acude a los comicios para que elijan una nueva Cámara destinada a decidir el pleito entre el Gabinete y la Cámara disuelta. Sólo a esta nueva Cámara debe el Gabinete obediencia absoluta.

¿Cuál debe ser el carácter esencial de un órgano que poseee tales poderes? No puede ser un simple representante de la Corona, aunque ésta le nombre formalmente, puesto que puede imponerse a ella. No puede ser un simple representante de la Cámara de los Comunes, ni de las dos Cámaras del Parlamento, puesto que puede imponerse a ellas. Bagehot dice que el Gabinete es elegido por el Parlamento (2), e infiere de aquí que es hechura suya. Me parece errónea la afirmación y la consecuencia. No hay elección formal del Gabinete ni del primer Ministro por el Parlamento o por la Cámara de los Comunes. No hay más elecciones que las que se hacen en y por los comicios. Los miembros del Gabinete, si puede decirse que son elegidos, lo son por los electores primarios. Estos designan simplemente el partido que ha de gobernar, y la Corona llama para dirigir la Administración a los jefes de ese partido, sean legisladores electivos o hereditarios. Ahora bien; los comi-

(1) Todd, *Parliamentary Government in England*, t. I, página 495.

(2) Bagehot, *The English Constitution*, pág. 81.

cios cuando eligen una Cámara de los Comunes en el caso de hallarse en discusión una nueva política gubernamental, son, en el sistema británico, el Estado. ¿Por qué, pues, no decir que quien elige el Gabinete es el Estado más bien que el Pòder legislativo, y que el Gabinete representa al Estado más bien que al Parlamento o a la Cámara de los Comunes considerada como un simple cuerpo legislativo? Sólo esta consideración del Gabinete como inmediato representante del Estado explica su posición dominante sobre la Corona y el Parlamento, y el hecho de que necesite mantenerse en relación con los electores más que con la mayoría de la Cámara de los Comunes.

Esta consideración explica también otras varias cosas que dejan perplejo al que estudia la Constitución inglesa. Explica cómo el Parlamento ha podido conservar su integridad con reglamentos que consideran como *quorum* suficiente para la legislación menos de una décima parte de los miembros de la Cámara baja y menos de una centésima de los miembros de la Cámara alta. El Gabinete representa la mayoría *quorom*, y su intervención completa en la legislación evita todos los peligros de la minoría *quorum;* pero en el sistema inglés, la mayoría elegida a consecuencia de una cuestión de Gabinete, es el Estado.

Sé que esta teoría del Gabinete es nueva, y temo que, como muchas cosas nuevas, adolezca de defectos. Pero las teorías corrientes a nadie satisfacen, y si en esta se viese un fondo mayor de verdad, dejo a otros gustosamente la tarea de formularla mejor.

CAPÍTULO III

Constitución del Poder ejecutivo en el Gobierno de los Estados Unidos.

I.—ELECCIÓN DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE

La operación entera se halla dividida en dos partes. La primera parte se refiere a la elección de los electores; la segunda, a la elección del Presidente y Vicepresidente por estos últimos.

1. La Constitución ordena que "cada *Estado* designe, del modo que prescriba su Poder legislativo, un número de electores igual al número total de Senadores y representantes que le correspondan en el Congreso" (1).

El nombramiento de los electores de cada Región es, pues, asunto que regula plena y exclusivamente su Poder legislativo, salvas las restricciones debidas a otras disposiciones constitucionales. Si sólo se mira a la disposición presente, el Poder legislativo de la Región es dueño de prescribir la elección por sufragio universal o restringido, de un modo directo o indirecto, por distritos o circunscripciones, por voto singular o múltiple; o puede autorizar al Poder ejecutivo de la Región

---

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 2.°, sec. 1.ª, § 2.

para nombrarlos; o elegirlos él, o hacer que los elija quien le parezca conveniente y del modo que juzgue oportuno. Él, y sólo él, puede determinar cómo ha de decidirse una elección discutida de electores o la de cualquiera de ellos. Él, y sólo el, puede determinar las condiciones de los electores, excepto una prescrita por la Constitución, a saber: que no han de desempeñar comisiones ni cargos retribuídos por los Estados Unidos (1). Hasta el término de la elección de los electores esta cláusula constitucional confiere al Poder legislativo de la Región facultades plenas y exclusivas. Veamos ahora si alguna cláusula subsiguiente limita la plenitud de esas facultades o restringe su exclusivismo.

1.° El tercer párrafo de la sección 1.ª del artículo 2.°, confiere al Congreso la facultad de señalar el día en que han de ser nombrados los electores; y el Congreso ha señalado el martes siguiente al primer lunes de Noviembre, cada cuatro años, a partir de cada elección presidencial (2). Ese día, según la Constitución, debe ser el mismo en todas partes.

2.° El principio de la enmienda XV se aplica evidentemente a toda elección celebrada en los Estados Unidos. Por consiguiente, si el Poder legislativo de la Región ordena que los electores presidenciales de esta última se designen por elección popular, no puede impedir que vote, por motivos de raza, de color o de pasada servidumbre, ningún ciudadano de los Estados Unidos residente en la Región.

3.° El artículo 14 de las enmiendas impone también

(1) Constitución, art. 2.°, sec. 1.ª, § 2.
(2) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 131.

cierta restricción sobre este punto de las Cámaras regionales. Declara que "si a cualesquiera de los habitantes varones de un *Estado*, que tengan veintiún años de edad y sean ciudadanos de los Estados Unidos, se les niega o restringe de algún modo, a no ser por participación en rebeliones u otros crímenes, el derecho de votar electores presidenciales, representantes del Congreso, funcionarios administrativos y judiciales de un *Estado* o miembros de un Poder legislativo, se reducirá la base de la representación en el *Estado* mencionado en la proporción que guarde el número de tales ciudadanos varones con el número total de ciudadanos varones del mismo que hayan cumplido los veintiún años (1).

Fundándose en esta cláusula, sostienen algunos que los electores presidenciales deben ser designados por elección popular; es decir, que el Poder legislativo de la Región no tiene atribuciones para disponer que sean elegidos de otro modo. La declaración primitiva de que cada *Estado* nombrará los electores, parece venir también en apoyo de esta opinión. Se dice que el *Estado* es el pueblo, no el Poder legislativo. Creo que el argumento es falaz. Nadie pretenderá, supongo, que este párrafo de la enmienda XIV manda que los jueces de una Región sean nombrados por los electores, y, no obstante, es evidente que la ordena, si exige que sean nombrados así los electores presidenciales. Para mí esta cláusula significa simplemente que, cuando el Poder legislativo de la Región prescribe el nombramiento de los electores presidenciales por elección popular, entonces debe atenerse a la regla de sufragio indicada

(1) Enmiendas a la Constitución, art. 14, sec. 2.ª

en esta cláusula, o sufrir la reducción de sus electores en la proporción en que la regla, que ella ordene, restrinja el sufragio indicado en esta cláusula. Hasta aquí, y sólo hasta aquí limita esta disposición las plenas atribuciones del Poder legislativo regional en lo tocante a la elección de los electores presidenciales.

En cuanto al argumento de que la Región debe nombrar los electores, y que la Región es el pueblo, sólo diré que el pueblo no puede ser la Región sino en cuanto organizado políticamente. Difícilmente habrá quien pretenda que el pueblo, tal y como se organiza en los comicios, es la Región. En la época en que se hizo la Constitución se miraba como organizado, a lo sumo, en la Legislatura regional. Su organización en Convenciones generales, era exigida por la Constitución para ratificar la Constitución misma y sus reformas ulteriores. El pueblo de las Regiones organizado en Convenciones generales, había instituído también los Gobiernos regionales. Podemos llamar a esas Convenciones las organizaciones extraordinarias del pueblo. Las Cámaras regionales se miraban, sin duda, como la organización ordinaria. La frase "cada *Estado* designará„ significaba que se designaría *en* cada Región. El acuerdo primitivo sobre este punto era encomendar a las mismas Cámaras regionales la designación de los electores presidenciales (1). El cambio de lenguaje fue debido indudablemente al deseo de no herir susceptibilidades regionalistas dando órdenes demasiado precisas a las Cámaras regionales. Evidentemente no existió la intención de someter el nombramiento de los electores presidenciales a la elección

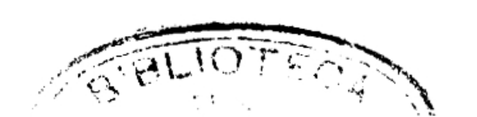
(1) Elliot, *Debates*, t. I, pág. 216.

popular. Creo indudable que los autores de la Constitución deseaban evitarla. El hecho conocido de que, en varias Regiones, las Cámaras mismas nombrasen los electores presidenciales en un principio y bastante tiempo después, es buena prueba de la interpretación general que se daba a la frase "cada *Estado* designará„. Me parece, pues, manifiesto que la intención primitiva de la Constitución fue investir a las Cámaras de las Regiones de facultades plenas para el nombramiento de los electores presidenciales (salvo en lo referente a la fecha), y excluir toda intervención en esta esfera, no sólo del Gobierno general, sino de cualquier otro órgano de la Región no autorizado a intervenir por su Poder legislativo. Con todo, si la Convención general de una Región tratase de prescribir en la ley fundamental de la misma un modo de elección de los electores presidenciales contrario a la voluntad del Poder legislativo, y si su proposición fuese ratificada de la manera dispuesta en la ley fundamental para convertir tales proposiciones en partes integrantes de la Constitución, no es fácil saber qué podría hacer en contra el Poder legislativo, como no fuese dejar de dictar las medidas necesarias para que se verificasen las elecciones por las personas y de la manera que ordenara la ley fundamental. Verdad es que tal ley podría determinar por sí propia esas medidas con el pormenor suficiente, y encomendar su ejecución al Poder ejecutivo regional. En tal caso, las Cámaras regionales carecerían de medios propios para defender las facultades que les otorga la Constitución de los Estados Unidos. Si cabe o no entonces, como último recurso, que las Cámaras regionales apelen al Gobierno general para que las proteja en la posesión de esas facultades contra cualquier otro órgano de la

Región que se llame el *Estado*, es una cuestión nueva. Las Cámaras, designando por sí los electores o disponiendo que fuesen elegidos de cualquier otro modo que el ordenado por la ley fundamental de la Región, podrían conseguir que se enviasen al Congreso los resultados de dos elecciones distintas, y suscitar de esa suerte la cuestión. El Congreso podría determinar entonces cuáles eran los electores verdaderos; es decir, podría determinar si existía en aquella Región, aparte de sus Cámaras, una organización facultada por la Constitución de los Estados Unidos para nombrar electores presidenciales sin autorización de dichas Cámaras. Pero tal determinación del Congreso no sería una ley, sino sólo decisión de un caso particular. No obligaría, pues, a un nuevo Congreso, ni siquiera al mismo en otro caso.

En mi sentir, no puede negarse que el Poder legislativo del Gobierno general tiene la facultad de definir la palabra "Estado„ en este y en todos los pasajes de la Constitución donde figura. La Constitución misma no la define, y cualquier palabra que ella usa y no define puede ser definida en primer término por el Poder legislativo, y su definición será válida, si no la revisa el Poder judicial. Sería también la ley del país *mientras* el Poder judicial no la revisase. Pero lo verosímil es que dicho Poder se negase a intervenir en la cuestión, por considerarla puramente política. Parece, pues, que en este punto el árbitro sería el Congreso. No es fácil que se suscite la cuestión; pero, si se suscitara, se hallaría en juego en el debate la base misma de nuestro sistema político.

2. Una vez nombrados los electores, el resto del procedimiento se somete ya a la regulación e intervención de las Regiones o de sus Cámaras. Lo que después no



regula en pormenor la Constitución misma de los Estados Unidos, debe ser regulado por los órganos del Gobierno general.

La Constitución manda que los electores se reúnan en sus Regiones respectivas un día que puede señalar el Congreso (el Congreso ha señalado el segundo lunes del mes de Enero siguiente a su nombramiento) y voten por papeletas el Presidente y Vicepresidente, uno de los cuales, por lo menos, no será habitante de la misma Región que ellos (1). Manda, además, que "designen en una papeleta la persona que elijan para Presidente, y en otra distinta la persona que elijan para Vicepresidente; que hagan después listas distintas de todas las personas votadas para Presidente y de todas las votadas para Vicepresidente, consignando los números respectivos de votos; que firmen y certifiquen esas listas, y las remitan selladas al asiento del Gobierno de los Estados Unidos; con dirección al Presidente del Senado„ (2). Este lenguaje parece bastante preciso y comprensivo de todos los extremos; sin embargo, en la práctica no se ha juzgado suficiente. El Congreso ha creído menester determinar más esta parte del procedimiento.

El Congreso exige que el Gobernador de cada Región facilite a las personas designadas como electores tres copias del certificado de su elección. Exige, asimismo, que los electores formen tres listas de todos los votos que hayan dado para Presidente y Vicepresidente; que unan a cada lista una copia del certificado de

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 12 de las Enmiendas, § 1.º—*Ibid.*, art. 2.º, sec. 1.ª, § 3.—Leyes de los Estados Unidos, vol. XXIV, pág. 373.

(2) Enmiendas a la Constitución, art. 12, § 1.

su elección; que las sellen y certifiquen en las mismas que contienen todos los votos emitidos en la Región para Presidente y Vicepresidente; que, inmediatamente después del segundo lunes de Enero, en que emitirán sus votos, transmitan una colección de esos documentos al Presidente del Senado, por conducto de un mensajero provisto de un nombramiento firmado por todos ellos o por una mayoría, y que transmitan a la vez otra colección al mismo Presidente del Senado, por el correo, y depositen la tercera en el Juzgado del distrito donde se reúnan los electores. Exige también que el Secretario de Estado de los Estados Unidos envíe un mensajero especial a dicho juez para recoger en esa última lista, en el caso de que no se hubiese recibido ninguna de las otras dos en la residencia del Gobierno el cuarto lunes del mes de Enero en que hayan celebrado su reunión los electores o antes de ese día (1).

El Congreso preceptúa también que el Gobernador de cada Región, tan pronto como sea posible, después de nombrados los electores de la misma, transmitirá al Secretario de Estado de los Estados Unidos, con el sello de la Región, un certificado que contenga los nombres de esos electores y los votos emitidos a favor de todas las personas que hayan obtenido sufragios. Además, en el caso de que haya sido dudosa la elección de todos o de alguno de los electores presidenciales de una Región, y de que se haya resuelto la dificultad seis días antes de la reunión de los electores, por los órganos y por el procedimiento que prescriban las leyes vigentes en la Región al decidirse la contienda, el Gobernador

(1) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 137, 138, 139 y 140.—Leyes completas de los Estados Unidos, volumen XXIV, pág. 373, vol. XXV, págs. 613 y 614.

deberá transmitir lo antes posible al Secretario de Estado de los Estados Unidos, con el sello de la Región, una comunicación completa y verídica de todo lo hecho.

Finalmente: el Congreso ha dispuesto que el Secretario de Estado de los Estados Unidos publique por extenso esos varios certificados, en cuanto los reciba, en los diarios que él designe, y que envíe copia de todos al Congreso la primera vez que se reúna después de recibidos aquellos documentos (1).

La Constitución preceptúa después que el Presidente del Senado, en presencia de este Cuerpo y de la Cámara de Representantes, abrirá todos los certificados, y se procederá entonces al recuento de los votos (2).

Es curioso que en este momento crítico se exprese la Constitución tan parca y vagamente. Sus autores no previeron, sin duda, las dificultades que surgirían; y, aunque las hubiesen previsto, no es seguro que hubieran podido salvarlas satisfactoriamente. Sus sucesores han andado buscando la solución del problema durante cerca de un siglo, y apenas la han encontrado aún.

La cuarta sección de la ley de 3 de Febrero de 1887 (3), cuyas tres primeras secciones he citado antes, trata de regular en sus pormenores esta parte importantísima de la operación.

a) Determina que el Congreso se reúna para el escrutinio a la una de la tarde del segundo miércoles del mes de Febrero siguiente a la reunión de los elec-

---

(1) Leyes de los Estados Unidos, vol. XXIV, pág. 373.

(2) Enmiendas a la Constitución, art. XII, § 1.

(3) Leyes de los Estados Unidos, vol. XXIV, págs. 373 y siguientes.

tores. *b)* Designa como sitio el salón de sesiones de la Cámara de Representantes. *c)* Ordena que la Mesa se compondrá del Presidente del Senado, como Presidente, y de cuatro escrutadores, dos por cada una de las Cámaras, nombrados antes de reunirse las mismas. *d)* Prescribe que el Presidente del Senado abrirá todos los certificados por orden alfabético de Regiones, a partir de la letra A, y los entregará a los escrutadores. *e)* Que los escrutadores los leerán en presencia de las dos Cámaras. *f)* Que después de la lectura de cualquier documento, el Presidente del Senado dispondrá la presentación de las objeciones, si las hubiere. *g)* Previene que todas las objeciones se harán por escrito, consignarán clara y concisamente el fundamento en que se apoyan, y, para ser admitidas, deberán ir firmadas por un miembro de cada Cámara, cuando menos. *h)* Ordena que, después de admitidas y leídas todas las objeciones que se formulen de ese modo contra cualquier votación o documento de una Región, el Senado se retirará del salón de la Cámara de Representantes, y deliberará y decidirá separadamente sobre las objeciones recibidas, debiendo hacer otro tanto por su cuenta la Cámara de Representantes. *i)* Dispone que, cuando las dos Cámaras hayan votado sobre la cuestión o cuestiones que abracen las objeciones presentadas, volverán a reunirse inmediatamente, y el Presidente anunciará entonces la decisión acordada. *j)* Preceptúa que no se rechazará ninguna votación de la cual no se haya recibido más que *un acta*, siempre que ésta haya sido extendida por electores cuyo nombramiento aparezca certificado de la manera arriba indicada, y siempre que los votos de esos electores hayan sido emitidos *en debida forma;* pero que, si las

dos Cámaras del Congreso decidiesen por separado que los electores firmantes del acta no habían recibido la certificación legal supradicha, o no habían emitido sus votos *en debida forma*, entonces tal votación o votaciones pueden ser rechazadas por común acuerdo de las dos Cámaras. *k)* Prescribe que, en el caso de recibirse de una Región *más de un acta* o documento que aparezca con ese carácter, si una autoridad o tribunal de la Región hubiese decidido seis días antes de la reunión electoral, y de acuerdo con las leyes regionales a la sazón vigentes, quiénes son los verdaderos electores, se admitirá el acta de estos últimos, y se contarán los votos emitidos por ellos o por sus sustitutos o sucesores legales, siempre que hayan sido emitidos *en debida forma.* No se afirma expresamente en este punto de la sección que si las dos Cámaras, actuando por separado, no juzgan emitidos en regla los votos, pueden rechazarlos de común acuerdo, aunque es de presumir que tal es el sentido de la ley. El lenguaje de este párrafo es muy confuso, casi ininteligible; y como hasta ahora no ha habido verdaderos precedentes de interpretación, hay varios puntos en que nuestras afirmaciones no pueden aspirar a la certidumbre. *l)* Prescribe que, en el caso de recibirse de una Región más de un acta o documento que aparezca con ese carácter, y en el caso de haberse hecho declaraciones contradictorias respecto a quiénes sean los verdaderos electores por diferentes autoridades o tribunales, cada uno de los cuales pretenda ser el competente para tal declaración, las dos Cámaras pueden determinar quiénes son los verdaderos electores, si, actuando por separado, coinciden en sus acuerdos; pero de no haber tal coincidencia, dejarán de contarse los votos de la Región. Tampoco aquí

se afirma expresamente aunque así debe inferirse, que, si están de acuerdo sobre las personas que deben mirarse como los legítimos electores, pero conviniendo también en que no han emitido en regla sus votos, pueden negarse a contar estos últimos. *m)* Prescribe que, en el caso de recibirse de una Región más de un acta o documento que aparezca con ese carácter, y de no haberse decidido en la Región quiénes son los verdaderos electores, entonces, si los electores que firman una de las actas tienen el certificado de su nombramiento expedido por el jefe ejecutivo, con el sello de la Región, se contarán sus votos, a menos que las dos Cámaras, funcionando separadamente, convengan en que no son esos los verdaderos electores de la Región o en que no han emitido sus votos en regla. En este caso, además, las dos Cámaras pueden declarar de común acuerdo, que los electores no provistos de certificado son los verdaderos, y entonces deberán contarse los votos de estos electores, a menos que las dos Cámaras convengan en que no han sido emitidos en forma legal, y acuerden concurrentemente rechazarlos. *n)* Prescribe que, en el caso de recibirse más de un acta o documento que aparezca con ese carácter, y de no haberse decidido en la Región quiénes son los verdaderos electores, ni tener ninguna serie de ellos el certificado de su nombramiento, entonces las dos Cámaras, de común acuerdo, pueden declarar quiénes son los verdaderos electores, y se contarán los votos de estos últimos, a menos que las dos Cámaras decidan que no han sido emitidos legalmente y acuerden rechazarlos. Si las Cámaras no están de acuerdo sobre quiénes son los electores legales, no puede contarse ningún voto de la Región. *o)* Finalmente ordena que los escrutadores formen las listas de los vo-

tos según aparezcan en los documentos abiertos por el Presidente del Senado, y según resulten de las decisiones adoptadas por las dos Cámaras con arreglo a esta ley, y proclamadas por el Presidente al reunirse las Cámaras, siempre que se hayan presentado objeciones: que el resumen de los votos, admitidos y contados de la manera y según las reglas prescritas por esta ley, se entregará al Presidente del Senado, el cual dará cuenta del resultado de la votación; y este anuncio se considerará como declaración suficiente de las personas elegidas, si las hubiese, para la Presidencia y Vicepresidencia, y juntamente con una lista de los votos se insertará en los *Diarios* de las dos Cámaras.

Lo primero que llamará aquí la atención del lector no iniciado, como una cosa extraña y singular, son esas variaciones de la constitución del Congreso, según se trata de hacer o de oir el recuento de los votos. Cuando oye, es una Asamblea nacional, compuesta de los miembros de las dos Cámaras. La preside una persona, a quien se llama unas veces el Presidente del Senado y otras el Presidente simplemente. Está facultada para mantener el orden en la Asamblea, y lee los acuerdos que adoptan separadamente las dos Cámaras sobre las objeciones admitidas. Pero no bien se pasa de la pasividad a la acción, ese Cuerpo, al parecer simple, se divide en dos, con voluntades y órganos independientes y en posible desacuerdo. Esa organización extraña es producto de dos principios contradictorios de Derecho constitucional. El uno es la afirmación de que la Constitución misma dispone cómo ha de hacerse el escrutinio, y el otro que la Constitución autoriza al Congreso para proveer por legislación a este fin. El primer aserto, aunque tuvo contra sí el gran peso de la opinión

del Senador Sherman (1), fue sostenido por el Senado en su propia defensa, frente a la tendencia de la Cámara a organizar mediante ley para el escrutinio un solo Cuerpo, donde los Representantes se impondrían por su número a los Senadores. El segundo aserto fué sostenido por una gran parte de la Cámara baja, la suficiente para conseguir qùe, en el Congreso 48.º; se aprobase un proyecto de ley determinando la reunión de las dos Cámaras para el escrutinio de los votos (2) —aunque, durante la discusión del proyecto, tanto Mr. Eaton como Mr. Pryor abandonaron su propio argumento constitucional y adoptaron el del Senado con intención de volverle contra él—. Mr. Eaton declaró que, en su sentir, la Constitución facultaba a la Cámara de Representantes para hacer el escrutinio en los casos dudosos (3), y Mr. Pryor afirmó que la Constitución creaba una convención de las dos Cámaras para ese fin (4). Lo extraño es que, con esa variedad de teorías, no hayamos llegado a una organización más complicada e ilógica que la existente.

Creo que el principio constitucional en que se apoyaba el proyecto de la Cámara de Representantes es el verdadero, a saber: que la Constitución no provee expresamente a la decisión de las dificultades que ocurran en el recuento de los votos, sino que faculta al Congreso para legislar sobre el caso. El art. 1.º, sección 8.ª, párrafo 18, dice: "El Congreso podrá... hacer todas las leyes necesarias y convenientes para el ejercicio de las anteriores facultades y de todas las conferidas por

(1) *Congresional Record*, vol. XVII, pág. 817.
(2) *Ibid.*, vol. XV, págs. 5.076 y 5.557.
(3) *Ibid.*, vol. XV, pág. 5.548.
(4) *Ibid.*, vol. XV, pág. 5.102.

esta Constitución al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus dependencias o funcionarios. Ese era el punto de vista del Senador Sherman. El Senador Garland declaró también que, a su juicio, la Constitución no proveía expresa y especialmente a la decisión de los conflictos electorales (1); pero sus principios extremos sobre los derechos de las Regiones no le permitían aceptar la doctrina de que la Constitución facultase en general e implícitamente al Congreso para proveer a su decisión. Opinaba que lo no contenido especial y expresamente en la Constitución debe incluirse en ella por enmienda constitucional. Es muy justo, pero con nuestro método actual de reforma eso significa el estancamiento; significa que nuestro Derecho público no estará en armonía nunca con los progresos y exigencias de nuestra ciencia política; significa la acumulación de errores hasta que nada pueda corregirlos fuera de la revolución; significa la congestión del cuerpo político hasta que sólo una sangría pueda salvarle. Eso es la *petite morale* frente a la *grande morale*. Sus colegas de la Cámara manifestaron sin duda más arte político que él sobre este punto. Su primera afirmación, sin embargo, es exacta; la Constitución no provee especial y expresamente a la decisión de los conflictos electorales. Era imposible, a la verdad, que los autores de la Constitución proveyesen expresa y especialmente a la decisión de cuestiones cuyas causas no podían prever, y atribuirles tal presciencia es pura veneración *chauviniste*. Todos sabemos que, aunque la forma del sistema electoral que crearon sigue en pie, su esencia ha cambiado por completo; y que de ese cambio nacen

(1) *Congresional Record*, vol. XIII, pág. 2.648.

las disputas y controversias. Los autores de la Constitución querían indudablemente que el Presidente del Senado hiciese el recuento de los votos electorales, pero no pensaban nada más que en la simple enumeración. Nunca pensaron que se viese en la necesidad de cerciorarse de lo que debía contar. Fueron lo bastante discretos para comprender que ellos no podían prever todas las cosas, y así escribieron en la Constitución que el Congreso podría hacer todas las leyes necesarias y convenientes para el ejercicio de todas las facultades conferidas al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus dependencias o funcionarios. Una recta interpretación de esta cláusula no puede menos de conceder al Congreso la facultad de hacer leyes para el ejercicio de esa facultad general e indefinida del Presidente del Senado de contar los votos electorales. De modo que el Congreso puede crear por ley el Tribunal que quiera para la decisión de las controversias y conflictos que surjan en el recuento de los votos, y hacer que el Presidente del Senado se atenga a esas decisiones (1). Si ese Tribunal han de constituirle las dos Cámaras actuando separadamente, o una Convención compuesta de los miembros de ambas, o un número igual de Representantes de las dos, o un Tribunal ya existente o creado para este fin, o cualquier otro Cuerpo, todo eso puede y debe determinarlo el Congreso mediante ley. Es una cuestión de política práctica, y no de facultades constitucionales.

El no hacerse o no querer hacerse cargo el Senado de esta consideración, es lo que ha traído esa medida y confusión de métodos y procedimientos prescritos en la sección 4.ª de esta ley.

(1) Kent, *Commentaries* (12.ª edic.), t. I, pág. 295.

Cuando se examinan en pormenor esas disposiciones, se notan varias medidas de un acierto muy discutible y varios puntos no resueltos aún.

1.º La regla de que un acuerdo de ambas Cámaras no puede anular la decisión de un Tribunal o autoridad regional sobre las controversias y conflictos referentes al nombramiento de los electores, me parece desacertada. Ninguna decisión regional debe ser *definitiva* contra el juicio de ambas Cámaras al hacer el escrutinio. En materias como esta, el juicio acorde de las dos Cámaras del Congreso es la interpretación más segura de la justicia y del derecho que depara nuestro sistema político; y pretender que ellas no están facultadas constitucionalmente para decidir de la legalidad de los votos certificados por una Región, alegando que la ley fundamental confiere plenamente a la Región el nombramiento de los electores, es confundir la operación del nombramiento o elección con la del escrutinio, y tratar de sustraer del poder conferido para esta última su elemento más importante, a saber: el derecho de cerciorarse de lo que debe ser contado. La Constitución da al Congreso, o la facultad de hacer el escrutinio, o la de proveer a él por ley. Si es verdad lo primero, el Congreso no puede despojarse por ley de la facultad de comprobar y decidir qué votación de una Región debe mirarse como la verdadera. Si es cierto lo segundo, el Congreso puede, sin duda, designar por ley un tribunal o autoridad regional, y otorgarle la facultad de decidir, en primera y segunda instancia, todas las controversias y dificultades referentes al nombramiento de los electores, pero no sería muy cuerdo hacerlo así. Tal regla debe basarse en la hipótesis de qué sólo la Región en que sobreviene la contienda o

conflicto tiene un decidido interés en su solución. Es una locura semejante a la de las medidas de transacción de 1850, cuando se supuso que podría cortarse la cuestión de la esclavitud cortando su discusión en el Congreso.

2.º La regla de que no podrán rechazarse votos de una Región, de donde sólo se haya recibido un acta legal, me parece que es ceder el Congreso demasiado de la intervención que le corresponde en el escrutinio. Se concibe perfectamente que una Región no haga más que un acta, y que, sin embargo, en la elección de los electores que la firman hayan prevalecido coacciones y fraudes notorios. Esa regla no puede justificarse sino bajo la hipótesis de que la pureza de las elecciones presidenciales es exclusiva o principalmente un asunto de interés regional, y que la conciencia local de lo lícito y de lo ilícito en este asunto merece más confianza que la conciencia nacional. Me parece que tales hipótesis no necesitan más que enunciarse para ser rechazadas. La Constitución consigna expresamente una grave penalidad por tal proceder de una Región, e impone al Congreso el deber de asegurar su cumplimiento (1). Cuando el proyecto de ley pasó del Senado a la Cámara de Representantes, contenía la restricción justa de esta regla: prevenía que el acuerdo de las dos Cámaras prevalecería aun contra un acta sola (2); pero la Cámara suprimió la restricción, y exigió la enmienda como una de las condiciones indispensables para su aceptación del proyecto (3). Se notará, sin embargo, con respecto a esta disposición y a la precedente, que la ley autori-

(1) Enmiendas a la Constitución, art. 14, sec. 2.ª
(2) *Congressional Record*, vol. XVIII, pág. 29.
(3) *Ibid.*, vol. XVIII, pág. 77.

za a las dos Cámaras a rechazar los votos de los electores si ambas convienen en que no han sido emitidos *en regla*; es decir: no pueden rechazar los votos por fraudes o vicios que afecten a la elección de los electores o a la decisión de las controversias a que dé margen la misma, pero pueden rechazarlos por el proceder irregular de los mismos electores al emitir sus votos. Implícitamente da a las dos Cámaras el derecho de determinar, de común acuerdo, en qué consista la irregularidad. Esta distincion es ciertamente de importancia. Sería una abdicación intolerable que las dos Cámaras, de acuerdo, no pudiesen impedir, v. gr., que se eligiese para la Presidencia una persona en quien no concurriesen las condiciones prescritas por la Constitución.

3.° La regla de que, en el caso de recibirse actas distintas y en el supuesto de no haberse determinado en la Región, con arreglo a las disposiciones de la ley, quiénes son los verdaderos electores, decidirá el conflicto el certificado del Gobernador, salvo acuerdo contrario de las dos Cámaras, es expuesta a abusos. Da al Gobernador demasiada influencia en la elección presidencial. Él puede procurar fácilmente que se transmitan actas diversas, y, en caso de desacuerdo entre las Cámaras, él será quien determine de hecho cuál debe ser admitida. Los Gobernadores regionales no han dado pruebas de ser bastante impecables para que se les confíen poderes de tan fácil explotación. Esta disposición no existía en el proyecto tal y como el Senado le envió a la Cámara de Representantes, pero la Cámara la introdujo como enmienda e hizo de ella otra *conditio sine qua non* para su aceptación del proyecto (1).

(1) *Congressional Record*, vol. XVIII, págs. 30, 49, 77.

4.º La regla de que, en el caso de recibirse dos o más actas enviadas por dos o más series de electores autorizada cada una por una decisión regional, conforme a lo dispuesto en la ley, las dos Cámaras del Congreso pueden rechazar la votación de la Región, es de un acierto discutible. Cuando el proyecto de ley estaba en el Senado, Mr. Evarts indicó que esta disposición daría una influencia indebida a la Cámara de Representantes, siempre que la pérdida de los votos de la Región afectase a la elección, puesto que la Cámara, rechazando los votos, tendría la elección en sus manos (1). Claro es que este estado de cosas se presta a manejos, y que una Cámara animada de tales disposiciones puede anular fácilmente una elección hecha por los electores, y reemplazarla así por otra suya. Mr. Hoar objetó que no podía suceder esto último, pues de rechazarse los votos de una Región, deben deducirse del total al calcularse la mayoría necesaria para la elección. De aquí podría resultar que se eligiese el otro candidato propuesto por los electores, pero no que la elección quedase en manos de la Cámara de Representantes (2). Sin embargo, el aserto de Mr. Hoar de que los votos rechazados deben deducirse del total al calcularse la mayoría necesaria para la elección, no era entonces ni es ahora ley indiscutible. Era sólo una opinión a la cual oponía otra, como hemos visto, Mr. Evarts, una autoridad de igual peso para la interpretación del Derecho constitucional. Mr. Morgan indicó que la Cámara podría abstenerse de tal acto, al pensar que los miembros de una tercera parte de las Regiones, más uno,

(1) *Congressional Record*, vol. XVII, pág. 820.
(2) *Ibid.*, vol. XVII, pág. 821.

pueden impedir, según la Constitución, que se reúna el *quorum* exigido para la elección de Presidente; y entonces, estando imposibilitada de elegir la Cámara de Representantes, sería Presidente la persona elegida por el Senado como Vicepresidente (1). Pero tampoco es de peso esta argumentación. La Constitución dice que el *quorum* de la Cámara de Representantes para elegir Presidente le formará la representación de dos tercios de las Regiones por *uno* o varios de sus miembros (2) Prácticamente no habría ningún Congreso compuesto de tal modo, en lo tocante a filiaciones de partido, que todos los miembros de más de un tercio de las Regiones se opusiesen a los de menos de dos tercios de las Regiones, a razón de uno solo por cada una.

La crítica de esta regla se aplica igualmente a la que permite a las Cámaras dejar de contar los votos de una Región de donde se hayan recibido varias actas, cuando no se haya resuelto el conflicto en la Región con arreglo a las disposiciones de esta ley, y ninguna de las series de electores que firman esas actas se hallen provistas del certificado correspondiente del Poder ejecutivo regional.

5.° La ley desatiende dos puntos por lo menos. No provee al caso de que dos personas, cada una de las cuales pretenda ser el verdadero Poder ejecutivo de una Región, den certificados a diferentes series de electores y no se haya adoptado determinación ninguna en la Región, conforme a lo dispuesto en la sección 2.ª de la ley. A juzgar por lo prescrito en casos semejantes, parece que deberían rechazarse los votos de la Región, a menos que las dos Cámaras estuviesen conformes en

(1) *Congressional Record*, vol. XVII, pág. 867.
(2) Art. 12.

admitir una de las actas; pero esto no es más que una conjetura. Tampoco dice la ley si, cuando se rechazan los votos, deben deducirse del número total de votos a que tienen derecho todas las Regiones al determinar la mayoría necesaria para elegir Presidente. La Constitución declara que la mayoría indispensable para elegir será la del número total de los electores nombrados (1). Si al rechazarse los votos de una Región ha de entenderse que ésta no ha nombrado electores, entonces parece que tal Región no debe tenerse en cuenta al computar la mayoría necesaria para elegir; pero esta es otra conjetura. Cuando dos jurisconsultos tan competentes como los Senadores Evarts y Hoar disienten, como he indicado, sobre este punto, hay que convenir en que hace falta mayor claridad y exactitud en la materia.

Las tres últimas secciones de la ley —la 5.ª, 6.ª y 7.ª— prescriben reglas de procedimiento para cuando las dos Cámaras funcionan unidas y para cuando funcionan por separado. El objeto de esas reglas es impedir que el escrutinio se dilate más allá del día en que deba tomar posesión de su cargo el nuevo Presidente, o sea impedir el "interregno". Prescriben que, cuando actúan juntas las dos Cámaras, el Presidente del Senado podrá mantener el orden y no se permitirá ningún debate, ni el Presidente propondrá ninguna cuestión sino a cada una de las Cámaras cuando hayan de separarse; que tal Asamblea no se disolverá hasta que termine el escrutinio y declare el resultado; que cuando las dos Cámaras se separen para decidir sobre una objeción o cuestión cualquiera, cada una de ellas puede acordar una suspensión hasta las diez de la mañana del día si-

(1) Art. 12.

guiente, sin contar el domingo; pero que si el escrutinio y la declaración del resultado no se hubiesen hecho antes de pasar cinco días después de la primera reunión de las dos Cámaras, no volverá a haber aplazamiento ninguno; que cuando las Cámaras actúen separadamente, ninguno de sus miembros puede hablar sobre la objeción o cuestión más de una vez ni más de cinco minutos, y que el debate no durará más de dos horas, pasadas las cuales, el Presidente de cada Cámara deberá poner a votación el asunto. Hay aún otras disposiciones que no interesan a nuestro propósito.

Estas disposiciones parecen completas. Hasta donde alcanza la inteligencia humana, evitarán probablemente que llegue la expiración de un mandato presidencial sin que el Congreso haya conseguido decidir sobre la elección del nuevo Presidente; es decir: alejarán la posibilidad del "interregno„ que, en un caso, por lo menos, amenazó seriamente convertirse en realidad.

No cabe duda que la ley resuelve, aunque de una manera complicada y defectuosa, algunas de las dificultades del escrutinio; pero, en términos generales, no puede mirarse como una solución de esta gran cuestión. Es un expediente, una transacción a lo sumo. El mismo Mr. Hoar, que juntamente con el Senador Edmunds puede mirarse como el iniciador de esta ley, concedía que una regulación perfecta del asunto exigiría un árbitro entre las dos Cámaras del Congreso, y convenía en que la Constitución confiere al Congreso la facultad de establecerle por ley; pero citaba el fracaso de todas las tentativas hechas hasta ahora en ese sentido, y concluía que es una solución imposible en la práctica (1).

(1) *Congressional Record*, vol. XVII, pág. 1.002.

Si del resumen de la votación expuesto por el Presidente del Senado resultase que ningún candidato había obtenido los votos de una mayoría del total de electores nombrados, según exige la Constitución para la elección del Presidente (1), entonces la misma Constitución dispone que la Cámara de Representantes elija acto continuo, por papeletas, al Presidente de entre las tres personas que hubiesen obtenido mayor número de votos para este cargo; que el *quorum* exigido al efecto será la representación de dos tercios de las Regiones por un representante, cuando menos, de cada una; que se votará por Regiones, y que se necesitará una mayoría de todas las Regiones para que sea válida la elección (2). Naturalmente, la declaración del resultado la hará el Presidente de la Cámara de Representantes, aunque la Constitución no dice nada sobre este punto.

Si al dar cuenta del resultado del escrutinio el Presidente del Senado, apareciese también que los electores no habían conseguido elegir Vicepresidente, la Constitución preceptúa que el Senado elija acto continuo al Vicepresidente entre las dos personas que hayan reunido mayor número de votos para ese cargo; que el *quorum* exigido al efecto le formarán las dos terceras partes del número total de Senadores, y que se requiere una mayoría del número total para la validez de la elección (3). Naturalmente, el resultado le proclamará el Presidente del Senado, aunque la Constitución nada dice sobre este punto.

El procedimiento en cada Cámara es regulado por

(1) Enmiendas a la Constitución, art. 12, § 1.
(2) *Ibidem.*
(3) *Ibidem.*

ella misma, en virtud de la facultad que ambas poseen de hacer sus reglamentos.

II.—LEY DE SUCESIÓN A LA PRESIDENCIA EN CASO DE NO RESULTAR ELEGIDO PRESIDENTE, O EN CASO DE DEFUNCIÓN, RENUNCIA, DESTITUCIÓN O INCAPACIDAD DEL MISMO PARA EL EJERCICIO DEL CARGO.

Si no llegasen a elegir Presidente ni los electores ni la Cámara de Representantes antes de la expiración del período presidencial corriente, es decir, antes del 4 de Marzo inmediato posterior a la reunión del Congreso para hacer el escrutinio, y si resultase elegido un Vicepresidente, ya por los electores, ya por el Senado, antes de esa fecha, la Constitución dispone que la persona elegida para la Vicepresidencia actuará como Presidente a partir del 4 de Marzo (1). Si no se llegase a elegir Presidente ni Vicepresidente antes de dicho día, la Constitución no indica quién hará las veces de Presidente, ni faculta a ningún Cuerpo para resolver la cuestión. Entonces, por una ley del Congreso, el Secretario de Estado desempeñaría la Presidencia hasta que se eligiese Presidente (2). No puede considerarse este arreglo como una solución adecuada de punto tan importante. La Constitución debe disponer que continúe el último Presidente hasta la elección del sucesor.

Si el Presidente muriese, dimitiese, fuese destituído o se incapacitase para ejercer el cargo, la Constitución le da por sustituto al Vicepresidente (3).

Si muriesen, renunciasen, fuesen destituídos o se in-

(1) Enmiendas a la Constitución, art. 12, § 1.
(2) Leyes de los Estados Unidos, vol. XXIV, pág. 1.
(3) Constitución, art. 2.°, sec. 1.ª, § 6.

capacitasen los dos, la Constitución faculta al Congreso para proveer a su sustitución por medio de una ley. El Congreso hizo al efecto la ley de 19 de Enero de 1886, designando al Secretario (Ministro) de Estado, al del Tesoro, al de Guerra, al *Attorney-General* (Ministro de Justicia), al Jefe general (Ministro de Correos), al Secretario de Marina y al del Interior, como las personas que en tal caso, y en ese orden, se encargarían de la Presidencia (1) hasta que desapareciese la incapacidad o se eligiese Presidente (2). La interpretación razonable de esta ley parece ser que, si cesase la incapacidad del Vicepresidente, pero no la del Presidente, al primero debería dejar el puesto el individuo del Gabinete que le ocupase; y que si después cesase la incapacidad del Presidente antes de expirar el plazo por que fue elegido, a él tendría que dejar el puesto el Vicepresidente. Tal sería también la interpretación razonable de la Constitución en este punto. Pero no tenemos precedentes que nos guíen en la materia, y es a la verdad cosa discutible si cuando el Vicepresidente llega a ser o a hacer las veces de Presidente, puede ser desposeído por la persona elegida en un principio para la Presidencia. Como acabo de decir, me inclino a creer que puede serlo; pero muchos publicistas (quizá debería decir políticos de oficio) opinan lo contrario.

La Constitución no toca un punto muy importante relacionado con este asunto, ni ha autorizado a ningún Cuerpo para resolverle, a saber: quién ha de decidir cuándo existe o cesa la incapacidad. Es claro que la decisión de estas cuestiones no ha de confiarse exclusiva-

(1) Leyes de los Estados Unidos, vol. XXIV, pág. 1.ª
(2) *Ibidem.*

mente a las partes interesadas en la sucesión. Deben decidirlas el Tribunal Supremo o el Congreso. Son, ante todo, cuestiones judiciales, sin legítima conexión con la política. Sin embargo, su decisión puede envolver consecuencias políticas graves. Si se autorizase a las dos Cámaras para declarar, de común acuerdo, cuándo existe y cuándo cesa la incapacidad, creo que se habría llegado a la solución más en armonía con el espíritu de nuestras instituciones.

III.—EL PERÍODO PRESIDENCIAL

La Constitución dice que ese período es de cuatro años (1); pero no determina expresamente la fecha desde la cual empezará a contarse. Esa fecha la fijó en un principio un acta del Congreso confederado, aprobada el 13 de Septiembre de 1788, designando el primer miércoles de Marzo inmediato posterior como el día en que debía inaugurarse el Gobierno bajo la Constitución nueva. El primer miércoles de Marzo de aquel año era el día 4 de ese mes; y aunque el Presidente no entró en funciones de hecho hasta el 30 de Abril, el 4 de Marzo de 1789, se consideró como el principio legal del primer período presidencial; de manera que, a partir de entonces, el 4 de Marzo, de cuatro en cuatro años, según la Constitución, es el principio de cada nuevo período, aunque en el curso del plazo se encargase de la Presidencia una nueva persona—porque esa persona no estaría en funciones más que durante el resto del plazo.

No hay ahora disposiciones sobre elección de Presidente en época distinta del plazo regular cuadrienal.

---

(1) Constitución, art. 2.°, sec. 1.ª, § 1.

Hubo disposiciones legislativas sobre este punto desde 1.° de Marzo de 1792 hasta 16 de Enero de 1886; pero han sido derogadas por la de la última fecha. Si una nueva elección, realizada fuera del plazo regular mientras rigieron esas disposiciones, hubiese alterado la fecha del principio de los períodos siguientes, es una cuestión discutible. Yo creo que la hubiese alterado. Creo que el Presidente nuevamente elegido hubiese tenido el derecho constitucional de ejercer sus funciones durante un período completo de cuatro años, a partir del 4 de Marzo posterior a su elección, y que no se hubiese limitado a concluir el período en que ocurriese la vacante. El día y el mes del año seguirían siendo los mismos, pero habría cambiado el año. El Congreso es evidentemente de esta opinión (1).

No creo que el Congreso pueda alterar ahora el día, el mes, ni el año del principio de un período presidencial, si no es proveyendo a una nueva elección en caso de quedar vacantes, dentro de un período, la Presidencia y la Vicepresidencia. Una vez fijada la fecha del comienzo del primer período, la Constitución exige que cada nuevo período empezase cada cuatro años, a partir de esa fecha, a menos que se celebrase una nueva elección en época extraordinaria con motivo de nueva vacante; y fijada una nueva fecha de este modo, las sucesivas se amoldarían al precepto constitucional hasta que volviera a alterarlas otra elección en época extraordinaria, con motivo de otra vacante. El acierto de haber abolido las disposiciones referentes a la elección fuera del plazo ordinario, apenas puede discutirse, y es de esperar que tales disposiciones no se reproduzcan.

---

(1) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 152.

IV.—CONDICIONES PARA LA PRESIDENCIA

La Constitución exige la ciudadanía por nacimiento en el país —se entiende: nacimiento, en el país de padres que no gocen el derecho de extraterritorialidad (1).—Si un ciudadano de nacimiento que se hiciese ciudadano de un Estado extranjero, por naturalización, y que posteriormente recuperase la ciudadanía de los Estados Unidos, sería elegible para la Presidencia, es, por lo menos, una cuestión. Podría alegarse en su abono un argumento técnico; pero me parece que los principios superiores del Derecho público y de la ciencia política se inclinarían a la negativa. El Presidente es el representante de los intereses del país contra los países extranjeros. Todos sus intereses deben ligarle a su patria. La ciudadanía en un estado extranjero le llevaría con toda probabilidad a una división de sus intereses y simpatías.

La Constitución exige, además, la residencia en el país durante catorce años (2). No se dice que este tiempo de residencia debe ser inmediatamente antes de la elección ni en un solo período.

La Constitución exige también que haya cumplido los treinta y cinco años (3); pero ni la Constitución ni la ley, ni la costumbre, determinan si ha de haberlos cumplido en la fecha de la designación de los electores, o en la fecha de su elección por los electores o por la Cámara de Representantes, o en la fecha de la toma de posesión. La razón natural diría que debe ser al decla-

(1) Const., art. 2.°, sec. 1.ª, § 5.
(2) *Ibidem.*
(3) *Ibidem.*

rarse el resultado de la elección de Presidente, ya la elección hecha por los electores, ya la hecha por la Cámara de Representantes, si aquélla resultase fallida. El Congreso, cuando hace el escrutinio, o la Cámara de Representantes cuando elige, son quienes han de exigir el cumplimiento de esas condiciones; por consiguiente, la fecha en que se realicen tales actos parece que debe ser la fecha en que se cuente la edad.

Por último, la Constitución exige que, antes de entrar en el ejercicio del cargo la persona elegida, jurará o prometerá ejercerle fielmente y hacer cuanto pueda por mantener, proteger y defender la Constitución de los Estados Unidos (1). Es discutible si esto debe mirarse como condición necesaria para entrar en posesión de los privilegios y atribuciones del cargo. La letra de la Constitución parece implicar que lo es. Si es así, un Presidente electo que tratase de ejercer las atribuciones del Poder ejecutivo antes de jurar o afirmar, debería ser mirado y tratado como un usurpador. Sería una pena extrema y, a mi juicio, excesiva, pero no veo como podría evitarse legalmente. Me parece que la prestación del juramento para tomar posesión del cargo, debe mirarse como una ceremonia análoga a la coronación, deseable en ciertas circunstancias, pero no como una exigencia previa para la validez de los actos oficiales.

La Constitución consigna dos incapacidades, a saber: la incompatibilidad del cargo presidencial con el mandato de Senador o Representante (2) y el haber tomado parte en una rebelión o insurrección contra los Estados

---

(1) Constitución, art. 2.º, sec. 1.ª, § 8.
(2) *Ibid.*, art. 1.º, sec. 6.ª, § 2.

Unidos, o prestado ayuda y socorro a sus enemigos después de haber jurado mantener la Constitución, ya como miembro del Poder legislativo de los Estados Unidos o de una Región, ya como funcionario de los Estados Unidos o de una Región (1). El Congreso puede dispensar de esta última incapacidad por "el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las Cámaras (2). Es discutible si una ley que derogase la que dispensó de la incapacidad restablecería la incapacidad; y si debiese responderse en sentido afirmativo, surge una segunda cuestión, a saber: si la ley derogatoria debe ser aprobada por una mayoría de dos tercios. No me parece que los autores de esa cláusula pensasen que el Congreso, después de dispensada la incapacidad en cualquier caso o clase de casos, tuviese atribuciones ulteriores en el asunto. Pero es muy difícil decidir la cuestión de esta manera. El dilema demuestra lo impolítico de facultar al Poder legislativo para abolir o modificar disposiciones constitucionales. Tal facultad no puede residir en ninguna parte más que en el Poder reformador general: en la soberanía, tal y como se halla organizada en la Constitución.

V.—DERECHOS Y PRIVILEGIOS DEL PRESIDENTE

El Presidente tiene derecho a recibir por sus servicios una retribución, que el Congreso fija por ley, pero que no puede alterar durante el período para que haya sido elegido el Presidente. Este último no puede percibir, en el ínterin, ningún otro emolumento de los Esta-

(1) Enmiendas, art. 14, sec. 3.ª

(2) *Ibidem.*

dos Unidos ni de ninguna Región (1). El sueldo que marca actualmente la ley es de 50.000 dollars anuales, amén del uso, como residencia, de la mansión presidencial, con todos sus muebles y enseres (2).

Ningún Tribunal, magistrado, ni Cuerpo alguno, tiene jurisdicción sobre su persona. Ningún Cuerpo puede detenerle ni coartar su libertad personal por ningún motivo, ni aun por la perpetración de un asesinato. Sólo es responsable ante un Cuerpo, a saber: ante el Senado de los Estados Unidos, constituído en Tribunal bajo la presidencia del jefe de los Tribunales de la Unión. En el curso de su juicio por ese Cuerpo, que sólo puede verificarse en virtud de acusación de la Cámara de Representantes, no puede ser detenido ni coartado de ninguna manera, ni obligado a comparecer en persona ante el Tribunal, ni a prestar declaración, ni privado de ninguna de sus facultades presidenciales. Esos privilegios subsisten hasta el momento de dictarse sentencia contra él. La sentencia sólo puede condenarle a la pérdida del cargo y a la inhabilitación para todo cargo en el porvenir; pero, después de pronunciada esa sentencia, queda despojado de todos sus privilegios oficiales, y puede ser detenido, preso, procesado y condenado como un ciudadano particular por cualquier delito cometido durante el ejercicio de sus funciones. Lo mismo ocurre al dejar el puesto por renuncia o expiración de su mandato. En todos estos casos la ley penal de prescripción no empieza a regir para él hasta que deja el puesto.

Los principios de la inmunidad presidencial, según

(1) Constitución, art. 2.º, sec. 1.ª, § 7.
(2) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 153.

yo acabo de exponerlos, no constan expresamente en la Constitución, ni se consignan en leyes, ni se hallan contenidos en ninguna sentencia de los Tribunales sobre casos en que estuviesen en juego. Son simples postulados de la ciencia política, que la Constitución implica, que el Tribunal aprueba sin duda (1), y que se respetaron en el único caso de acusación que hemos tenido. Esos postulados se apoyan en la razón natural y en la necesidad. Los demócratas doctrinarios han tratado de demostrar que tales privilegios no pueden nacer sino del principio monárquico de que el Rey es impecable; pero su argumentación es un tejido de sofismas. Todos los Estados han creído indispensable reconocer la completa independencia personal del jefe del Poder ejecutivo, y algunos la han fundado en la doctrina de que el Rey es impecable. Pero hay otro principio más profundo que el del carácter inmaculado del Rey, y en el cual descansa, así la doctrina monárquica como la republicana, de la independencia del jefe ejecutivo, a saber: la organización necesaria de la autoridad en toda comunidad política. Es imposible que el jefe ejecutivo supremo se halle sujeto a proceso, sin destruir a la postre todo poder de ejecutar las sentencias y órdenes de los Tribunales, es decir, sin desorganizar el Gobierno. Es imposible que el jefe del Poder ejecutivo de los Estados Unidos se halle sujeto a proceso sin destruir la unidad del Poder ejecutivo, sin colocar una parte del poder de ejecutar las leyes en manos de alguna otra persona que el Presidente, y eso lo veda la Constitución, puesto que confiere al Presidente todo el Poder ejecutivo. Es imposible ejecutar una sentencia dictada contra el Presiden-

(1) Mississipi *v.* Johnson, U. S. Reports, 4 Wallace, 475.

te de los Estados Unidos, si él se resiste, porque la Constitución pone bajo su dependencia todos los órganos y medios de ejecución. Además, la Constitución misma confiere al Presidente la prerrogativa ilimitada de indulto, excepto para las penas impuestas por el Senado cuando actúa como Tribunal; de modo que, si se le somete a un proceso ordinario, puede eludir la pena, perdonándose a sí mismo. Bajo cualquier aspecto que se mire la cuestión, hay que convenir en que la persona del Presidente es inviolable, y que en el terreno legal debe entenderse que no ha delinquido hasta que, a consecuencia de una acusación formulada por una mayoría de la Cámara de Representantes, le expulse el Senado de la Presidencia por el voto de dos tercios de sus miembros.

No hay peligro ninguno para el pueblo en este principio. Le habría grande y constante con la doctrina opuesta. Dentro de la doctrina opuesta, cualquier magistrado, a instigación de un individuo, puede ocasionar un interregno o una transmisión del cargo presidencial, frustrando así la voluntad del pueblo al elegir el Presidente, y exponiendo al pueblo al peligro de la anarquía. Además, como he indicado, el principio no hace más que *suspender* la facultad de los Tribunales de procesar al Presidente. En cuanto éste sale del Poder, inmediatamente queda sujeto a persecución por todo delito cometido durante el desempeño de sus funciones. Sólo hay un proceso que puede eludir dejando el Poder: el del Senado, a consecuencia de acusación de la Cámara de Representantes. Si puede eludir ese proceso presentando su renuncia cuando ya se ha incoado, es cosa discutible. Bajo un punto de vista técnico, parece que puede. La Constitución reconoce su dere-

cho de renunciar cuando quiera (1); y la ley de 1.° de Marzo de 1792 dice que, para hacer constar que ha sido rehusado o renunciado el cargo de Presidente o Vicepresidente basta un documento escrito, firmado por la persona que rehusa o renuncia, y presentado en la Secretaría de Estado (2). El Presidente puede, pues, renunciar en cualquier momento, y no hay Cuerpo ninguno que pueda negarse a admitir la renuncia. Desde el instante en que él la deposita en la Secretaría de Estado, deja de ser un funcionario; y en cuanto deja de ser funcionario, deja de estar sometido al proceso en cuestión (3). Puede evitar así parte de la pena que podría imponerle el Senado, a saber: la inhabilitación para ejercer cargos públicos en el porvenir.

(1) Constitución, art 2.°, sec. 1.ª, § 5.
(2) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 151.
(3) Constitución, art. 2.°, sec. 4.ª

CAPÍTULO IV

Facultades del Presidente.

I. — ATRIBUCIONES DIPLOMÁTICAS

1. La Constitución faculta al Presidente para negociar tratados, convenios y acuerdos con los Estados extranjeros (1). La Constitución dice textualmente: "Podrá, con el consentimiento del Senado, celebrar tratados, siempre que voten en su favor las dos terceras partes de los Senadores." En la facultad de celebrar tratados debe incluirse la de celebrar convenios y acuerdos, por el principio de que lo más abraza lo menos. En la celebración de un tratado deben distinguirse dos partes.

La primera es la determinación de los extremos que ha de comprender: la negociación; y la segunda, es la ratificación. La primera corresponde por su naturaleza al Presidente. Exige secreto, concentración de la responsabilidad y prontitud en la decisión. El Senado, según este principio, ha de limitarse a la ratificación. No sólo es éste el dictamen de la ciencia política, sino también la práctica de nuestro Gobierno.

---

(1) Constitución, art. 2.°, sec. 2.ª, § 2.

La Constitución, además, confiere al Presidente la facultad expresada con exclusión de las Regiones. Prohibe a éstas en absoluto celebrar ningún tratado, alianza o confederación con Estados extranjeros (1), y les prohibe entrar en pactos ni convenios con Estados extranjeros, sin autorización del Congreso (2). La Constitución distingue entre tratados y convenios, prohibiendo a las Regiones en absoluto la celebración de los primeros, pero permitiéndoles, con autorización del Congreso, la celebración de los segundos. Si el Congreso, pues, lo autorizase, el Gobernador de la Región autorizada podría, al tenor de la Constitución, negociar el convenio con el Estado extranjero. Ejercería así una facultad diplomática. He ahí una reliquia de *confederatismo*. No nos da que hacer en la práctica; pero en teoría es una monstruosidad.

2. La Constitución faculta al Presidente para designar los agentes diplomáticos y consulares de los Estados Unidos en los Estados extranjeros, y para darles comisiones. Dice textualmente: "Designará, y, con el consentimiento del Senado, nombrará a los Embajadores, demás Ministros y Cónsules... y dará comisiones a todos los funcionarios de los Estados Unidos (3). Se confiere, pues, por entero al Presidente la facultad de designar y dar comisiones a esos funcionarios. La facultad de "nombrar„ parece atribuirse a él y al Senado juntamente; pero, poseyendo el primero exclusivamente la facultad de nombrar y comisionar, no queda al segundo más que la de aprobar; y esa se entendía que

(1) Constitución, art. 1.°, sec. 10, § 1.
(2) *Ibid.*, art. 1.°, sec. 10, § 3.
(3) *Ibid.*, art. 2.°, sec. 3.ª

era solamente la función del Senado. El lenguaje de la Constitución es algo obscuro y ha dado origen a que el Senado, o más bien, a que los Senadores reclamen el derecho a intervenir en la designación y aun de imponería —reclamaciones que a veces han creado al Presidente grandes dificultades—. La Constitución no autoriza tal cosa. El parecer y consentimiento del Senado no pueden darse sino por medio de una votación en pro o en contra de la propuesta del Presidente. El parecer de Senadores individuales no tiene ninguna fuerza ni valor constitucional. El Presidente, por sí solo, puede nombrar esos funcionarios cuando el Senado no esté reunido, dándoles una comisión que puede extenderse hasta el término de la siguiente legislatura (1). Esta facultad se la otorga de un modo expreso la Constitución. Se supone, naturalmente, que hará propuestas al Senado, en la inmediata legislatura, para la provisión definitiva de tales puestos; pero ni la Constitución ni la ley lo exigen de una manera expresa.

El deber impuesto al Presidente de velar por la ejecución de las leyes implica que está autorizado también para separar o suspender a cualquier diplomático o Cónsul. Durante un período de veinte años, desde 1867 a 1887, el Congreso apreció de distinto modo las facultades del Presidente sobre este punto. En las leyes sobre funcionarios públicos de 1867 y 1869, el Congreso adoptó la teoría de que, no aludiendo para nada la Constitución a la separación y suspensión de tales funcionarios ni de los funcionarios en general, el Congreso puede legislar sobre la materia. La abolición de esas leyes en 1887 puede significar, o que el Congreso mira ahora

(1) Constitución, art. 2.º, sec. 2.ª, § 3.

esas facultades como atribución constitucional del jefe ejecutivo, o simplemente que, ahora y por el momento, el Congreso permite al Presidente hacer un uso discrecional de esas facultades. Hay una gran diferencia entre ambas cosas. Si la interpretación exacta es la primera, el Congreso no puede restablecer tales disposiciones; si la segunda, puede volver a regular este asunto por leyes. El Tribunal Supremo no ha tenido nunca ocasión para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes de 1867 y 1869. Es indudable que uno de nuestros grandes partidos políticos las consideraba en la época de su promulgación como ataques a las prerrogativas del Poder ejecutivo. Me parece también que no caben grandes dudas de que los partidarios de esas medidas deseaban evitar que los Tribunales entendiesen en ningún caso donde hubiese que decidir acerca de su constitucionalidad (1). Esta incertidumbre en cuanto a las facultades respectivas del Presidente y del Senado, no es fácil que desaparezca mientras no regule el asunto una enmienda de la Constitución.

---

(1) Tal declara, por lo menos, el Juez Lucas P. Poland, de Vermont, hablando de la demanda entablada contra el General Lorenzo Thomas, por haber intentado sustituir al Secretario de la Guerra, Stanton, separado por el Presidente Johnson, sin que el Senado aprobase la separación como esas leyes exigían. Según el relato del Juez Poland, la defensa del General Thomas decidió no dar fianza para la libertad de su cliente, suponiendo que el Juez Mr. Cartter, a quien correspondía el asunto, decretaría su prisión. Si lo hubiese hecho, entonces hubiera habido ocasión de poner a prueba ante los Tribunales la constitucionalidad de esas leyes. Pero el Juez Cartter, partidario de las leyes, adivinó el plan e hizo que fracasara, absteniéndose de pedir la fianza. Se sobreseyó el proceso, y de ese modo no llegó el asunto al Tribunal Supremo.—Carta del Juez Lucas P. Poland, fechada el 26 de Marzo de 1887.

3. La Constitución declara que el Presidente recibirá a los Embajadores y demás diplomáticos (1). Esta atribución encierra facultades muy importantes. En su ejercicio, el Presidente puede negarse a recibir a un Embajador o Ministro de un Estado particular o de una organización particular que pretenda ser un Estado independiente; o puede negarse a recibir a una persona determinada como Embajador de un Estado cuya independencia haya sido ya universalmente reconocida; o puede dar los pasaportes a un Embajador o Ministro, o pedir su retirada. Además, en el ejercicio de estas atribuciones, el Presidente puede reconocer la independencia de un Estado extranjero.

Una parte de esta función es, pues, de pura ceremonia; otra parte implica atribuciones que, aunque discrecionales, no son peligrosas; pero una tercera entraña facultades cuyo ejercicio puede tener graves consecuencias. Por ejemplo: rechazar a un Embajador o Ministro por motivos que sólo afecten a su persona, no acarreará una ruptura de relaciones internacionales; pero darle los pasaportes por razones políticas es un acto hostil; y reconocer la independencia de una organización política que se halla en rebelión contra un Gobierno legítimo, es cosa muy distinta de reconocer un nuevo Estado no formado por vía de rebelión y revolución.

El Senado tiene cierta intervención en el ejercicio de esas facultades, puesto que puede negarse a celebrar tratados con Estados cuya independencia no reconoce y a enviar a los mismos agentes diplomáticos. Y el Congreso puede negarse a crear puestos diplomá-

(1) Const., art. 2.°, sec. 3.ª

ticos en tales Estados o a votar sueldos para su dotación.

En cambio, frente a las Regiones esas facultades del Presidente son exclusivas. Las Regiones no pueden enviar representantes diplomáticos a Estados extranjeros, ni recibir tales representantes; por lo menos no pueden hacerlo sin autorización del Congreso, concedida por medio de una ley.

II.—FACULTADES DEL PRESIDENTE CON RESPECTO A LA LEGISLACIÓN

1. La Constitución faculta al Presidente para convocar a sesiones extraordinarias al Congreso o a cualquiera de las Cámaras. Le faculta también para suspender las sesiones por el tiempo que juzgue conveniente, en el caso de que las dos Cámaras no lleguen a un acuerdo en cuanto al plazo de la suspensión.
2. Le impone el deber de informar al Congreso acerca del estado de la Unión y de recomendarle las medidas que estime convenientes.
3. Le faculta para interponer su *veto* contra todo proyecto, orden, resolución o votación, que exija el concurso de las dos Cámaras, salvo cuando se trata de una suspensión de sesiones.

La Constitución no titubea en conceder al Presidente la facultad de convocar a una Cámara sin la otra para celebrar sesiones extraordinarias. Dicho se está que el principal objeto de esta disposición es permitir al Presidente convocar al Senado en calidad de Consejo del Poder ejecutivo para ayudarle a tratar con las potencias extranjeras y a nombrar funcionarios. Con todo, puede convocar a la Cámara de Representantes

sin el Senado, y cualquiera de esos Cuerpos, cuando es convocado aisladamente, puede consagrarse a trabajos legislativos en ausencia del otro. Pero, una vez reunido, el Presidente no puede suspender el uno sin el otro. No obstante, puede conseguirlo suspendiendo los dos, y volviendo a convocar inmediatamente después uno de ellos.

El único caso en que parece que podría abusarse de esa facultad es en el de la celebración de tratados con potencias extranjeras. Pero la ocasión para el abuso no se debería a la ausencia de la Cámara de Representantes, sino a que la Cámara, aunque esté presente, no puede intervenir en esa función. Dentro de las prescripciones constitucionales, el Presidente y el Senado, mediante un tratado con un país extranjero, pueden obligar a la Cámara de Representantes, estuviese o no presente al negociarse el tratado, a todo aquello que caiga dentro del dominio del tratado en virtud del Derecho internacional. No sólo queda obligada la Cámara en un sentido general, en cuanto el tratado es ley del país, sino que ha de conformarse igualmente con las medidas indispensables para la ejecución del tratado. La presencia de los Representantes en la residencia del Gobierno puede servir para que ejerzan algún influjo sobre el Presidente o sobre los Senadores cuando el tratado se halle en elaboración; pero no es lo mismo influencia que participación en el ejercicio de una facultad gubernamental.

Todo esto nos dice que no se presta a grandes abusos la facultad de reunir una de las Cámaras sin la otra. No es fácil ver cómo cabría el abuso sin cometer una infracción palmaria de la Constitución. Por el solo juego de las facultades constitucionales del Presidente es

imposible. Sin embargo, si el Presidente lograse decidir a cualquiera de las Cámarae a seguirle en una vía ilegal, es difícil ver de qué modo podría exigírsele responsabilidad ninguna, como no fuese en los comicios, caso de ser candidato para la reelección; porque, mientras ejerce sus funciones, no puede juzgarle más que el Senado, y para eso es menester que estén de acuerdo las dos Cámaras. Con todo, un particular sería protegido por los Tribunales en los derechos relativos a su persona y a sus bienes contra cualquier medida a que se hubiese tratado de dar arbitrariamente fuerza de ley.

La Constitución parece conceder al Presidente la iniciativa de las leyes al exigir que informe al Congreso acerca del "estado de la Unión„ y le recomiende las medidas que juzgue necesarias y convenientes. No me parece que haga falta mayor autorización constitucional para que el Presidente pueda presentar al Congreso proyectos de ley en toda regla. La Constitución no prescribe la forma en que ha de presentar las medidas que recomiende, ni da al Congreso explícita ni implícitamente la facultad de prescribirla. Deja, pues, la determinación de la forma a la decisión del Presidente mismo. El hecho de que éste no presente sus recomendaciones bajo la forma de verdaderos proyectos de ley tiene otra explicación: la falta de órganos que se encarguen de presentar, explanar y defender en el Congreso esos proyectos del Gobierno. No puede asegurarse a ciencia cierta que la existencia de tales órganos fortaleciese las facultades del Poder ejecutivo con respecto a la legislación. Podría mermar su influjo primitivo. Todo dependería del carácter de esos órganos y de sus relaciones con el Congreso y con el Presidente. Lo que sí puede afirmarse es que la forma que han debido to-

mar las recomendaciones del Presidente en las actuales circunstancias no es para permitirle ejercer verdaderamente la iniciativa de las leyes. Sin tal iniciativa, el *veto* no le da una parte igual en el Poder legislativo, y menos cuando su *veto* es limitado a diferencia del absoluto de cada Cámara. El *veto* limitado del Presidente no es más que una facultad negativa, facultad de refrenar la legislación. Puede ser una fuerza conservadora: lo es seguramente en la escrecha acepción del vocablo; pero puede no serlo en la amplia y verdadera, cuando la palabra se toma, no como sinónima de estancamiento, sino de desarrollo natural y regular.

He llamado limitado al *veto* del Presidente. Lo limitado, según he dicho, son sus *efectos*. Su *extensión* no es limitada. Según los términos expresos de la Constitución, el Presidente puede oponer su *veto* a cualquier acto o resolución de las dos Cámaras sobre cualquier asunto. A él sólo incumbe determinar si ha de ser pródigo o parco en su uso, si ha de extenderle a todo o circunscribirle a una clase determinada de materias. Para el jefe ejecutivo hay una línea de división natural entre todas las materias posibles de legislación. El fin más importante del *veto* es impedir las intrusiones de las Cámaras legislativas en las prerrogativas constitucionales del Poder ejecutivo. El fin que sigue en importancia es evitar alteraciones irreflexivas en los medios y medidas de administración existentes, así como toda legislación irreflexiva al crear nuevos medios y medidas de administración. Debe suponerse que el Poder ejecutivo es quien mejor conoce sus propias prerrogativas y las medidas de administración más ventajosas. El objeto peculiar del *veto* es la defensa de esos dominios. En cambio, los proyectos de ley que no afecten a

las prerrogativas del Poder ejecutivo o a las medidas de administración, no reclaman, naturalmente, un vigoroso ejercicio del *veto*. En tales materias, un jefe ejecutivo juicioso se inclinará a ceder algo en sus opiniones ante las de las Cámaras legislativas. Reservará así su poder para ocasiones más importantes. Pero sería muy difícil trazar en la Constitución esa línea divisoria natural. Y, si se intentase tal solución del problema, habría que crear un órgano que decidiese las diferencias de opinión de los Poderes legislativo y ejecutivo en punto a la naturaleza y tendencia de un proyecto determinado de ley. Es, por lo menos, una solución más sencilla hacer general el *veto*, confiando en la prudencia y moderación del jefe ejecutivo para no prodigar su uso en materias que no afectan a sus prerrogativas ni a las medidas administrativas, y confiando en que las Cámaras no invalidarán el *veto* cuando el proyecto de ley invada la esfera propia del Poder ejecutivo.

4. La Constitución no habla para nada de la promulgación de las leyes. Es, naturalmente, una función del Poder ejecutivo. Una ley del Congreso ha impuesto ese deber al Secretario de Estado (1). Dice que el Secretario de Estado recibirá la ley directamente del Presidente, si éste la aprueba, o si no la desaprueba dentro del plazo prescrito por la Constitución; y si es desaprobada por él, pero vuelta a votar contra su *veto*, la recibirá del Presidente de la Cámara que la haya examinado y votado últimamente; y que el Secretario hará que se publique oportunamente en ciertos periódicos, etc. Publicación y promulgación se tratan, pues, como la

(1) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 204.

misma cosa, y se miran como simples funciones ejecutivas, que no confieren ningún poder discrecional a ningún Cuerpo.

Verdad es que no se fija el tiempo preciso en que el Secretario de Estado ha de publicar la ley. La expresión "lo más pronto que convenga", le deja cierta latitud; pero eso no importa mucho, puesto que la ley entra en vigor desde la fecha en que la aprueba el Presidente (1), o desde la fecha en que triunfa contra el *veto* del Presidente en la última Cámara que la vote de nuevo, o a los diez días de haber sido puesta a la firma del Presidente, si él no la aprueba ni desaprueba. Claro es que incumbe al Presidente obligar al Secretario de Estado a cumplir esa función. En eso no hay dificultad ninguna. Pero no entra en las atribuciones del Poder legislativo mandar al jefe del ejecutivo que transmita una ley al Secretario de Estado ni a nadie. Puede conferir una facultad al Presidente, pero no puede mandarle. Eso sólo lo puede hacer la Constitución. Es una omisión de nuestro Derecho constitucional el no haberse dispuesto nada dentro del mismo sobre la promulgación de las leyes.

III.—FACULTADES DEL PRESDIENTE RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN CIVIL

El principal cometido del Presidente respecto a la administración civil, es tanto un deber como un poder, a saber: procurar que se ejecuten las leyes. Es el fin primordial para el cual se le confieren atribuciones. Si nin-

(1) Garnerd *v.* The Collector. U. S. Reports, 6. Wallace, 504.

guna disposición expresa de la Constitución hubiese otorgado a ningún Cuerpo la facultad de nombrar los funcionarios indispensables para la ejecución de las leyes, podría inferirse que la facultad correspondía al Presidente como consecuencia de su deber de procurar la ejecución de las mismas; y la imposición de ese deber implica, sin duda, que el Presidente está facultado para la primera interpretación de las leyes y para usar los medios de ejecución de que dispone en el orden, modo y grado que consientan la Constitución y las leyes de los Estados Unidos.

La Constitución, no obstante, regula el modo de nombrar los funcionarios. Ya se ha visto cuál es la ley sobre este punto en lo tocante al personal diplomático. Es la misma para todos los demás funcionarios civiles, con excepción de aquellos empleados inferiores, cuyo nombramiento se confiera por disposición legislativa al Presidente solo, o a los jefes de los departamentos ministeriales, o a los Tribunales (1). El Congreso, por de contado, puede determinar cuáles son esos puestos inferiores, y así tiene abierto el camino para privar al Presidente de su participación en el nombramiento de un gran número de empleados, confiando esos nombramientos a los jefes de los departamentos ministeriales o a los Tribunales. Pero esto apenas es más que una consideración teórica. Puesto que el Presidente designa y puede separar a los jefes de los departamentos, por este lado no puede haber ataques a su prerrogativa.

La facultad de separar, según queda explicado, con referencia a los funcionarios diplomáticos, rige también

(1) Constituicón, art. 2.º, sec. 2.ª, § 3.

para todos los demás funcionarios civiles designados o nombrados por el Presidente.

La primera interpretación que da a las leyes el jefe ejecutivo en el curso de su ejecución, puede ser revisada por el Congreso mediante disposiciones que las expliquen y modifiquen, y por el Poder judicial cuando entiende tener jurisdicción. La doctrina jacksoniana de que cada departamento interpreta la ley, no sólo primera, sino últimamente, no ha resistido la prueba de nuestra experiencia. Es una teoría anárquica y apenas puede pasar de una simple afirmación en pueblos de un sentido político tan práctico como los de sangre y alma teutónica. Sin embargo, la interpretación del jefe ejecutivo es ley del país mientras no la revisen nuevas disposiciones legislativas o decisiones judiciales. No es tan sencillo el caso, cuando se trata de la interpretación de la Constitución. Hay partes de esta última que puede ejecutar el Presidente sin el auxilio de disposiciones del Congreso, v. gr., las funciones de la jefatura militar. Así, el Presidente puede interpretar la Constitución lo mismo que las leyes en el curso de la ejecución de las últimas. Si con este motivo se suscita una cuestión en que hayan de entender los Tribunales, los Tribunales podrán revisar la interpretación del jefe ejecutivo. Si no se da ese caso, y si las dos Cámaras no pueden contrarrestar el *veto* que interponga el Presidente contra una ley destinada a revisar su interpretación, entonces ésta llega a ser de hecho definitiva. Este modo de regular materia tan delicada puede tacharse de complicado y artificioso, pero no encierra contradicciones legales. La interpretación última en todos los casos por el mismo Cuerpo sería más sencilla, pero también podría ser mucho más arbitraria.

En cuanto al orden en que el Presidente puede usar los medios que le confían la Constitución y las disposiciones del Congreso para la ejecución de las leyes, no cabe duda de que la Administración civil ordinaria y corriente debe estar a cargo de los funcionarios civiles, de que la resistencia a la misma por individuos o pequeñas asociaciones de individuos debe caer bajo la acción de los Tribunales, y que, cuando tal resistencia adquiere las proporciones de insurrección o rebelión, el jefe ejecutivo está autorizado constitucionalmente para recurrir a la fuerza militar. El Presidente debe determinar cuándo se convierte en rebelión tal resistencia, y puede elegir discrecionalmente, entre las diversas armas del Ejército, la que ha de reprimirla.

IV

Esta última consideración nos lleva a las atribuciones militares del Presidente.

La Constitución le confiere el mando supremo del Ejército y de la Armada de los Estados Unidos, y de la milicia de las varias Regiones, cuando es llamada al servicio de la Unión (1). La Constitución nada dice en punto a organización de un Ejército y una Armada y no autoriza de un modo directo al Presidente para someter a su mando a las milicias de las Regiones. Como hemos visto, confiere esas facultades al Congreso. Este ha organizado un Ejército permanente y una Armada bajo el principio del alistamiento voluntario (2), una milicia bajo la base del servicio militar

(1) Constitución, art. 2.°, sec. 2.ª, § 1.

(2) Leyes revisadas de los Estados Unidos, págs. 202 y siguientes; págs. 244 y sig.

obligatorio de todos los varones útiles comprendidos entre las edades de diez y ocho y cuarenta y cinco años (1), y ha autorizado al Presidente para asumir el mando de cualquier parte de la milicia, siempre que, a su juicio, lo exija el peligro de invasión o rebelión, dictando sus órdenes a aquellos jefes de la milicia que le parezca oportuno (2); y el Tribunal Supremo ha declarado que el Presidente es el único juez que ha de decidir cuándo es menester que se ponga bajo su mando la milicia o una parte de ella, y que quienquiera que desobedezca sus órdenes sobre este punto, queda sometido a la jurisdicción del tribunal marcial (3).

El Congreso puede abolir esas leyes, y dejar al Presidente sin Ejército ni Marina que mandar; pero, mientras existan, no puede tocar legalmente a su prerrogativa de ejercer el mando supremo. La Constitución no puntualiza las varias atribuciones comprendidas en esta prerrogativa. Hay que recurrir, pues, a deducciones para determinar su esfera y carácter. Aquí poco auxilio podemos prometernos de la decisión judicial. Las cuestiones que están en juego son, en su mayor parte, de alta política. Los principios generales de la ciencia política y la práctica gubernamental deben ser nuestros guías.

A la luz de esos principios diré, en primer término, que el disponer de las fuerzas, así en tiempo de guerra como de paz, es una facultad constitucional del Presidente. El Congreso no está facultado, al crear las fuerzas, para designar las localidades a que han de ser en-

(1) Leyes revisadas de los Estados Unidos, pág. 285.
(2) *Ibid.*, sec. 1.642.
(3) Martín *v.* Mott., U. S. Reports, 12 Wheathon, 19.

viadas y en que han de permanecer. El Congreso no puede prever cuándo y dónde harán falta las fuerzas para rechazar una invasión, reprimir una rebelión y ejecutar las leyes. A esas cuestiones no cabe responder sino según las exigencias del momento, y su solución requiere poder discrecional y decisión rápida. Es una función del jefe supremo. El mismo razonamiento atribuiría a éste la facultad de hacer la distribución del material de guerra.

En segundo término, la inspección suprema de la ejecución de la ley militar en el régimen de las fuerzas terrestres y navales es una facultad constitucional del Presidente, puesto que la Constitución le manda velar por la ejecución de toda ley sin excepciones (1).

En tercer término, es facultad constitucional del Presidente hacer la guerra. No puede, como hemos visto, declarar guerra ofensiva. Esta no puede iniciarse legalmente sino por acto legislativo. En cambio el Presidente puede emprender una guerra defensiva y reprimir rebeliones sin esperar ningún acuerdo legislativo; y debe hacerlo, si, en su opinión, lo demanda la seguridad del país. Pero iníciese la guerra o no legalmente, el Presidente hace la guerra y debe tener las atribuciones necesarias para asumir tan grave responsabilidad.

Su voluntad debe ser ley, no sólo para las tropas sometidas a su mando, sino para los habitantes del territorio que sea teatro del conflicto. Dentro de ese territorio puede suspender todas las libertades y gobernar discrecionalmente. Por supuesto, la línea que separa esos territorios de aquellos en que no puede decirse que impera la guerra en un momento determinado, es muy

---

(1) Constitución, art. 2.°, sec. 3.ª

indefinida, y la Constitución no designa expresamente ningún órgano que pueda trazarla. El Tribunal Supremo, como hemos visto, se ha esforzado en afirmar su jurisdicción sobre esta materia, y en establecer como característica del estado de paz de un distrito el hecho de funcionar normalmente los Tribunales (1). Tal solución no resistió ni puede resistir la prueba de la práctica. La verdadera ciencia política debe confiar ese poder al Presidente. Es un poder despótico; pero el Presidente debe ejercer un poder despótico cuando hace la guerra. La seguridad, quizá la vida del Estado lo demanda.

En cuarto término, el nombramiento y destitución de los oficiales del Ejército y la Armada se hallarían dentro, sin duda, de la prerrogativa del mando supremo, si la Constitución no dispusiese otra cosa. La Constitución establece la misma regla para proveer los puestos militares del Ejército y de la Armada que para proveer los cargos civiles (2), pero reservando el nombramiento de los oficiales de la milicia a las respectivas Regiones (3). La Constitución reconoce, indudablemente, la facultad de destituir en tiempo de guerra, como un anejo necesario de la prerrogativa presidencial. Pero en tiempo de paz esa exigencia no es tan palmaria; y una ley del Congreso previene que entonces ningún oficial del Ejército ni de la Armada será destituído sino por sentencia de un tribunal marcial o en conmutación de otra pena impuesta por un tribunal marcial (4). Sólo el Presidente puede conmutar tal pena.

(1) *Ex parte* Milligan, U. S. Reports, 4 Wallace, 2.
(2) Constitución, art. 2.º, sec. 2.ª, § 2.
(3) *Ibid.*, art. 2.º, sec. 8.ª, § 16.
(4) Leyes revisadas de los Estados Unidos, sec. 1.229.

V.—FACULTADES JUDICIALES DEL PRESIDENTE

La Constitución confiere al Presidente la facultad ilimitada de suspender la ejecución de sentencias y conceder indultos por ofensas a los Estados Unidos, salvo en los casos de acusación por la Cámara de Representantes (1).

Puede, pues, hacer gracia, antes o después de la condena, a una persona o una porción o clase de personas, condicional o absolutamente, en la forma que crea oportuno y desde el momento que él señale (2). La prerrogativa de indulto comprende también la de conmutación, es decir: el reemplazo de una pena por otra menos grave, pero no por otra de distinto carácter (3).

VI.—CONSEJEROS DEL PRESIDENTE

En el ejercicio de sus funciones el Presidente puede pedir consejo, si quiere, a los jefes de los departamentos ministeriales, pero no le obliga a hacerlo la Constitución.

La Constitución dice que el Presidente "puede pedir informe por escrito al funcionario principal de cada departamento del Poder ejecutivo sobre cualquier materia referente a los asuntos de su incumbencia.„ Esos funcionarios no se mencionan especialmente en ninguna otra parte de la Constitución, ni tienen, por virtud de la misma, existencia *colegiada*. El Presidente, si le

(1) Constitución, art. 2.°, sec. 2.ª, § 1.

(2) *Ex parte* Garland, U. S. Reports, 4 Wallace, 333; United States *v.* Wilson, U. S. Reports, 7 Peters, 150.

(3) *Ex parte* Wells, U. S. Reports, 18 Howard, 307.

parece, puede consultarlos como Cuerpo, salvo que ellos se opongan. Si se oponen, él no puede citarles una cláusula constitucional que exija tal organización o que le autorice a consultarles de ese modo. Claro es que puede separar a un funcionario que se negase a tomar parte en deliberaciones colegiadas. La Constitución hace del Presidente el único lazo entre los departamentos del Poder ejecutivo. El Congreso no tiene facultades para crear otro. Lo que llamamos el Gabinete es, pues, una asociación puramente voluntaria, extralegal, de los jefes de los departamentos con el Presidente, de que éste puede dispensarse cuando le acomode, y cuyos acuerdos no tienen para él fuerza legal ninguna. Los jefes forman un Consejo privado, pero no un Ministerio.

CAPÍTULO V

El Poder ejecutivo en la Constitución imperial de Alemania.

I.—LA POSESIÓN DEL CARGO IMPERIAL

Siento como punto de partida la afirmación de que el *imperium* germánico no es una soberanía, sino un oficio. La soberanía, según los comentaristas más autorizados de la Constitución, reside en el Consejo Federal *(Bundesrath)*, no en el Emperador (1). El cargo imperial se crea por un acuerdo reflexivo y deliberado entre los príncipes alemanes (es decir: los jefes gubernamentales de las veintidós Regiones monárquicas), los representantes de las tres ciudades libres y los representantes del pueblo. Debe su existencia legal a una cláusula de la Constitución imperial que dice: "La presidencia de la Confederación corresponde al Rey de Prusia, que, en dicho concepto, habrá de titularse Emperador alemán (2). Por consiguiente, una enmienda a la Constitución, en la forma que ella prescribe, puede privar de ese cargo al Rey de Prusia. El art. 78 de la

(1) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, pág. 197.
(2) Constitución imperial, art. 11.

Constitución dice que pueden introducirse enmiendas constitucionales por acuerdo del Consejo Federal y de la Dieta Imperial *(Reichstag)*, siempre que, de los 58 votos del Consejo, no lleguen a 14 los que se opongan a las proposiciones de reforma. En el caso de un derecho expresamente reservado por la Constitución a una de las Regiones, se necesita también el consentimiento de la parte interesada para toda reforma que afecte a ese derecho (1). Ahora bien; el Rey de Prusia cuenta en el Consejo Federal con 17 de los 58 votos de ese Cuerpo. No cabe, pues, de hecho que el poder soberano organizado en la Constitución le prive del cargo imperial sin su propio consentimiento. Frente a ese poder, por consecuencia, no es un simple funcionario, sino que se mantiene, aun contra él mismo, por su propio derecho. Hay que ir más allá de la Constitución, hay que llegar hasta la soberanía que la hizo, para encontrar una organización del Estado alemán frente a la cual no sea el Emperador más que un funcionario. Pero esa organización constituyente no tiene ahora ninguna existencia legal, y el Rey de Prusia puede impedir siempre su reorganización por medios legales. Si ha de reaparecer por consiguiente, debe ser con su consentimiento o de una manera revolucionaria. De modo que el Emperador debe su cargo a la soberanía que reside fuera de la Constitución, pero le posee por su propio derecho dentro de la Constitución. Este estado de cosas deriva de la asociación indisoluble del oficio imperial con la Corona prusiana y del hecho de poseer el Rey de Prusia en el Consejo Federal los votos suficientes para impedir cualquier reforma de la Constitución.

(1) Constitución imperial, art. 78.

El derecho inalienable al oficio imperial —inalienable frente a toda organización legal del Estado germánico— reside, pues, en la Corona de Prusia, y la transmisión del cargo debe ajustarse necesariamente a la ley de sucesión al trono de Prusia. La Constitución imperial reconoce este principio desde el momento en que nada dispone acerca de este punto, sino que se limita a decir que "la presidencia de la Confederación corresponde al Rey de Prusia„.

II.—LEY DE SUCESIÓN AL IMPERIO

Para conocer, pues, la ley de transmisión del cargo imperial, hay que recurrrir a las disposiciones de la Constitución prusiana que regulan la sucesión a la corona de Prusia. El art. 53 de la Constitución prusiana dice que la corona, según las leyes de la Casa Real, es hereditaria en la rama masculina, por derecho de primogenitura y siguiendo la línea agnaticia (1). Las leyes a que se alude, y que han sido adoptadas como parte del Derecho constitucional, disponen que el heredero del trono debe ser descendiente del primero que le ocupó; debe ser hijo de un padre capaz de ocuparle, según las mismas leyes; ha de haber sido habido legítimamente de una madre de igual rango que el padre y en matrimonio aprobado por el jefe reinante de la Casa (2). El primer Rey de Prusia fué Federico I de Hohenzollern, y la fecha de su elevación al trono el año 1701 (3).

(1) Constitución de Prusia, art. 53.
(2) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. I, págs. 213 y sig.
(3) Droysen, *Preussische Politik*, t. IV, pág. 153.—Rönne, *Preussisches Staatsrecht*, t. I, pág. 149.

Mientras existan, pues, descendientes suyos con las condiciones indicadas, Prusia tiene un heredero constitucional de la corona, y, por consiguiente, Alemania tiene un heredero constitucional de las funciones imperiales. Pero si faltasen esos descendientes, la Constitución de Prusia nada dispone acerca de la sucesión.

Existe un *pactum confraternitatis* entre las Casas de Brandeburgo, Sajonia y Hesse, que data de 1457, y fue confirmado por última vez en 1614, según el cual, en caso de extinguirse la línea masculina de cualquiera de esas Casas, las otras dos heredarán sus derechos sobre el país y los súbditos. Si ocurriese tal cosa en Hesse, dos tercios pasarían a los príncipes de Sajonia y uno a la Casa de Brandeburgo; si ocurriese en Sajonia, dos tercios pasarían a la Casa de Hesse y uno a la de Brandeburgo. Si ocurriese en la Casa de Brandeburgo, pasaría una mitad a cada una de las otras (1). Se verá que la última ratificación de este pacto antecede en cerca de un siglo a la fundación del Reino de Prusia por la Casa de Brandeburgo, y en cerca de dos siglos y medio al establecimiento de la actual Constitución de Prusia (1850). Se verá también que ese pacto está en contradicción con los artículos 1.º, 2.º y 55 de esta Constitución, los cuales forman de todos los territorios sometidos a la Casa brandeburgués-prusiana el Estado de Prusia, y declaran que el Estado así constituído sólo puede modificarse por una ley, y que, sin el consentimiento de las dos Cámaras, el Rey de Prusia no puede ser a la vez jefe de otro Estado. Por consiguiente, para la validez de ese *pactum confraternitatis* se necesitaría ahora, por lo menos, la ratificación de las dos Cámaras

(1) Rönne, *Preussisches Staatsrecht*, t. I, pág. 153.

de Prusia. Si la alcanzara, y Prusia se dividiera entre Sajonia y Hesse, el Imperio tendría que adoptar una nueva disposición acerca de la función imperial.

No hay probabilidad ninguna de que las Cámaras prusianas ratifiquen ese antiguo pacto. Lo más natural y probable sería que se reformara la Constitución de Prusia para permitir reinar a los descendientes varones de la línea femenina de la Casa presente o a los descendientes de la línea masculina de un antepasado de Federico I, o para colocar en el trono a una nueva familia. En todos estos casos el nuevo Rey sería, *ipso jure*, Emperador alemán. Si en el caso de reformarse la Constitución de Prusia a fin de capacitar a la línea femenina para la sucesión, o a fin de convertir la dignidad real en un cargo electivo, con o sin cambio de título, la Reina o el Rey elegido o el Presidente sería, *ipso jure*, Emperatriz o Emperador de Alemania, no es cuestión que hayan examinado seriamente, hasta donde yo sé, los publicistas alemanes, y yo no me atrevo a insinuar una solución por mi cuenta.

A la muerte del Monarca reinante, la Corona pasa, *ipso jure*, al heredero legítimo sin formalidad ni ceremonia ninguna, y aun quizá sin que lo sepa por el momento el nuevo Rey. "El muerto pasa al vivo.„ "El Rey no muere„ (1), son los principios generales del Derecho público de Prusia y de todos los Estados monárquicos de Alemania sobre este punto (2). De hecho no ha habido más que dos coronaciones en Prusia. La primera fue la de Federico I en 1701, y la segunda la de Guillermo I en 1861 (3). El art. 54 de la Constitución prusiana

(1) En alemán en el texto.—*(N. del T.)*
(2) Rönne, *Preussisches Staatsrecht*, t. I, pág. 159.
(3) *Ibid.*, t. I, pág. 161.

exige que el Rey, en presencia de las dos Cámaras legislativas, jure gobernar con arreglo a la Constitución y a las leyes. Rönne trata de demostrar que si el Rey se negase a hacerlo, su Gobierno no sería legal, sus disposiciones no tendrían fuerza obligatoria y las Cámaras podrían tratarle como violador de la Constitución (1). Para Laband, al revés, tal interpretación se halla en pugna con los principios generales del régimen monárquico, y dice que la doctrina de Rönne llevaría a reconocer a las Cámaras el derecho de destronar al Rey (2). No cabe duda de que Laband está en lo justo. La negativa del Rey a prestar el juramento suscitaría una seria cuestión constitucional, pero en la vía del castigo nunca podría llegarse hasta el punto de destronar al Rey o considerar ilegal su Gobierno.

La transmisión del cargo imperial se ajusta a los mismos principios. Muerto el Rey de Prusia, su heredero legítimo es Emperador de Alemania sin necesidad de ningún otro acto, formalidad ni ceremonia.

El Rey puede abdicar, si tiene la capacidad exigida para el caso; pero no puede abdicar sino en su heredero legítimo, y la abdicación ha de ser total, no parcial (3). Su renuncia al trono de Prusia implicaría en el mismo punto la renuncia del cargo imperial. No puede poseer el segundo sin ocupar el primero. La Constitución imperial dice terminantemente que la presidencia de la Confederación corresponde al Rey de Prusia, es decir: a la persona que ocupe el trono.

---

(1) Rönne, *Preussisches Staatsrecht*, t. I, págs. 588 y sig.

(2) Laband, *Das Staatsrechts des deutschen Reichs*, t. I, pág. 205.—Rönne sostiene en otra parte que el Rey no puede ser destronado, t. I, pág 165.

(3) Rönne, *ob. cit.*, t. I, págs. 164 y sig.

III.—LA REGENCIA

El último punto respecto a la transmisión del cargo imperial, y el más difícil, es la cuestión que surge caso de una Regencia en el reino de Prusia. Los artículos 56, 57 y 58 de la Constitución prusiana, disponen para tal eventualidad en el Estado prusiano lo que sigue: "Si el Rey fuese menor de edad o no pudiese gobernar por otra causa durante largo tiempo, el agnado adulto más avocado a la sucesión asumirá la Regencia. Inmediatamente convocará las dos Cámaras, las cuales, en sesión común, decidirán sobre la necesidad de la Regencia. Si no hubiese agnado adulto, y no se hubiese hecho ley ninguna para resolver el caso, el Ministerio convocará a las dos Cámaras, y éstas, en sesión común, elegirán un Regente„ (en el supuesto, dicho se está, de que acuerden que es necesaria la Regencia). "Hasta que el Regente así elegido se encargue del Gobierno, gobernará el Ministerio que exista. El Regente ejercerá los Poderes reales en nombre del Rey. Una vez instituída la Regencia, jurará, en presencia de las dos Cámaras reunidas, mantener inviolable la Constitución y gobernar con arreglo a ella y a las leyes. Hasta que el Regente preste juramento, el Ministerio existente es responsable de todos los actos gubernamentales.

El Rey es mayor de edad a los diez y ocho años, y los Príncipes de la Casa Real a los veinticuatro. Ni la Constitución, ni las leyes del país, ni las de la Casa Real, determinan la edad a que el Príncipe es elegible para la Regencia. Tampoco hay ningún precedente directo que nos guíe. Rönne sostiene que los diez y ocho

años cumplidos capacitan para la Regencia, puesto que no cabe exigir más para Regente que para Rey (1).

La institución de la Regencia en el caso de una minoría no ofrece especial dificultad. La Constitución autoriza al Príncipe designado para la Regencia a tomar la iniciativa, asumir el gobierno y convocar a las Cámaras a fin de que decidan si es necesaria la Regencia; pero el Príncipe debe hacer todo eso de la manera prescrita por la Constitución, en el art. 44, para todos los actos reales, a saber: mediante el Ministerio existente (2). Es algo difícil saber si las Cámaras pueden decidir constitucionalmente, aun siendo el Rey menor de edad, que no es necesaria la Regencia, o, de otro modo, que puede gobernar el Rey menor. Ciertamente sería una complicación inútil establecer una Regencia, si no faltasen más que unos días o unas semanas para la mayoría del Rey. Rönne se inclina a que las Cámaras están facultadas para eso (3).

Más difícil es el otro caso de Regencia que cita la Constitución, a saber: cuando el Monarca se halla impedido de gobernar. Cabe que lo esté por circunstancias diversas. Puede ser prisionero de guerra o verse obligado por otro motivo a una ausencia prolongada. Puede incapacitarse mental o físicamente. Puede estar sometido a influencias que le priven de toda libertad de pensamiento y de acción. La cuestión delicada de Derecho público es la siguiente: ¿cómo se determinará cuando imponen esas circunstancias una Regencia? Sería imposible que la Constitución o las leyes puntua-

---

(1) Rönne, *Preussisches Staatsrecht*, t. I, pág. 490.
(2) *Ibidem*.
(3) *Ibidem*.

lizasen hasta qué punto ha de estar perturbado el Rey o cuánto tiempo ha de estar enfermo o ausente para juzgar necesaria la Regencia. La Constitución prusiana ha dado la verdadera solución del problema, designando un órgano, o, más bien, órganos, para decidir discrecionalmente en cada caso que ocurra. Autoriza al Príncipe adulto más avocado a la sucesión a tomar la iniciativa (en inteligencia, se supone, con el Ministerio existente), asumir el gobierno, convocar las Cámaras, someterles la cuestión de la necesidad de la Regencia, y si ellas lo aprueban en sesión común, ejercer los Poderes reales hasta que la Regencia termine legalmente. Esta es una de las disposiciones más importantes de la Constitución prusiana. Ofrece un camino legal exento de muchas dificultades que hasta aquí se consideraban insuperables en Estados regidos monárquicamente. Puede utilizarse en sentidos no sospechados quizá por sus iniciadores. Supóngase, v. gr., que las personas que tenían más fácil acceso cerca del Rey Federico III, aprovechándose de su estado físico, le hubiesen comprometido, a pesar suyo, en actos y tratos altamente peligrosos para el bien público y aun para la existencia del Estado. No veo por qué esta disposición constitucional no hubiese proporcionado entonces un medio de salvar el peligro. Si se hubiese generalizado la convicción de que el peligro era extremo, y si igualmente hubiese sido general y vivo el deseo de evitarle, ¿qué razón constitucional o legal hubiese impedido al entonces Príncipe real asumir la Regencia, de acuerdo con el Ministerio, convocar las Cámaras, someterles la cuestión y, con aprobación de las mismas, ejercer él los Poderes reales? La Constitución deja todo lo referente a este punto a la decisión absolutamente discre-

cional de esos tres órganos, y si ellos en cualquier instante interpretasen el estado de cosas arriba supuesto como un impedimento permanente para el gobierno del Rey, ¿quién podría contradecirles legalmente?

Rönne llama la atención sobre otras dos eventualidades que exigirían la Regencia, y a que no provee expresamente la Constitución, a saber: cuando muere el Rey sin descendencia masculina, pero dejando encinta a la viuda; o cuando muere el sucesor legítimo del Rey sin descendencia masculina, pero dejando encinta a su viuda, y luego fallece el Monarca antes de que nazca el futuro vástago regio (1). El Derecho alemán parte del supuesto de que el vástago será varón, y, por consiguiente, heredero de la corona. En su consecuencia, en vez de pasar la corona inmediatamente, a la muerte del Rey, al individuo existente que tenga mejor derecho, debe instituirse una Regencia, y el Regente ha de gobernar, por lo menos, hasta que el nacimiento determine el sexo del vástago. Si éste fuese varón, la Regencia continuaría hasta su mayor edad; si fuese hembra, el Regente pasaría a ser Rey.

Por supuesto, el Rey, el Príncipe facultado por la Constitución para ejercer la Regencia, y las Cámaras, pueden llegar a un acuerdo tocante a la Regencia antes de la muerte del Rey o en previsión de su incapacidad para el gobierno; pero el Rey, por sí solo, no puede hacer nada que menoscabe los derechos constitucionales del Príncipe facultado para ejercer la Regencia (2). El Rey puede autorizar tambien a cualquiera para despachar ciertos asuntos en lugar de él, como v. gr., fi-

(1) Rönne, *Preussisches Staatsrecht*, t. I, pág. 489.
(2) Rönne, *ob. cit.*, pág. 492.

mar ciertos Reales decretos; pero esto no debe extremarse hasta el punto de convertirse en una Regencia, y sólo es válido durante la vida del Rey que lo dispone, y no da ningún derecho al agente contra el Rey.

El art. 57 de la Constitución, que provee el caso en que no exista agnado adulto y no se haya dispuesto nada acerca de la Regencia, es de gran importancia, e imprime al sistema prusiano un sello profundamente legal. Autoriza al Ministerio existente para tomar la iniciativa y convocar las Cámaras. Las Cámaras entonces, actuando unidas, están revestidas de poderes discrecionales para decidir sobre la necesidad de la Regencia. En caso de que decidan la cuestión de un modo afirmativo, la Constitución les manda elegir un Regente, sin obligarlas a circunscribirse a una familia, linaje o clase (1). El único límite es que han de elegir una sola persona, no un Consejo o Directorio, y ese límite no se consigna en la Constitución, sino que se infiere de los principios generales del sistema y de los términos del art. 57 (2).

En todos los casos el Regente debe prestar juramento de gobernar con arreglo a la Constitución y a las leyes. Si se negase o no se preocupase de hacerlo, no me parece que su Gobierno fuese considerado ilegal (3); pero no podría hacer nada en lo tocante a la composición de su Ministerio. Según el precepto constitucional, el Ministerio nombrado por su predecesor continúa en el Poder y es responsable de todos los actos guberna-

---

(1) Schulze, *Das Staatsrecht des Königreichs Preussen*, página 48.

(2) *Ibidem.*—Rönne, *ob. cit.*, t. I, pág. 492.

(3) Rönne dice que eso equivaldría a una renuncia de la Regencia, t. I, pág. 493.

mentales hasta que el Regente preste juramento. La cuestión de si, en el supuesto de pronunciarse las Cámaras contra la necesidad de la Regencia, deberían considerarse como ilegales los actos realizados por el agnado adulto antes de adoptarse la decisión, es un punto sobre el cual no encuentro nada que me ilustre en la Constitución, ni en las leyes, ni en los precedentes, ni en las opiniones de los tratadistas.

La Regencia concluye naturalmente cuando cesan las circunstancias que la motivan. Caso de que fuese dudoso si habían cesado las circunstancias, o caso de que el Regente tratase de seguir gobernando fuera del período legal, ni la Constitución ni las leyes prescriben la manera de resolver la cuestión, ni hay precedentes tampoco. A juzgar por analogía con otros principios constitucionales, parece que el Rey mismo, de acuerdo con el Ministerio, podría convocar las Cámaras juntas y someterles la cuestión. Claro es que el Regente mismo, si quiere, puede someter la cuestión a las Cámaras, y cuando la Regencia termina por hacerse Rey el Regente, no se vería en esto dificultad ninguna (1).

El Regente ejerce todos los poderes políticos y gubernamentales del Rey; pero no lleva el título ni posee la majestad personal del Rey (2). Sin embargo, mientras es Regente, es inviolable e irresponsable, y después de la Regencia no puede exigírsele responsabilidad por sus actos durante la misma (3).

La cuestión pertinente a nuestro asunto, y a que sirve de preliminar esta explicación algo extensa, es si el

---

(1) Rönne, *Preussisches Straatsrecht*, t. 1.°, pág. 494.
(2) *Ibid.*, t. 1.°, pág. 493.
(3) Schulze, *Staatsrecht des Königreichs Preussen*, pág. 50.

Regente de Prusia es también Regente del Imperio. Los términos en que está concebida la cláusula de la Constitución imperial no obligan a esta interpretación, y Rönne opina que, en el caso de haber en Prusia una Regencia, la cuestión imperial debe determinarse por una ley imperial. Rönne sostiene que los actos de las Cámaras prusianas al decidir la necesidad de una Regencia o elegir el Regente, o los del Ministerio prusiano al convocar las Cámaras y ejercer los poderes reales hasta la elección del Regente, no pueden tener validez ninguna para el Imperio (1). Laband sostiene, a la inversa, que el derecho a las funciones imperiales es una prerrogativa de la corona, a no ser por reforma de la Constitución imperial; que la cuestión de quién ha de ejercer las prerrogativas es un asunto puramente interior del Estado prusiano; y, por consecuencia, que la persona a quien la Constitución y las leyes del Estado prusiano confieran el ejercicio de esas prerrogativas, permanente o temporalmente, ejerce, *ipso jure,* las funciones imperiales (2). Esa es, a todas luces, la interpretación recta. Cualquiera otra, no sólo violaría el lógico razonamiento jurídico, sino que conduciría a un dédalo de dificultades prácticas. Por ejemplo: si, caso de una Regencia en Prusia, el Regente no poseyese las facultades imperiales, nadie las poseería hasta que resolviese este punto una enmienda a la Constitución; pero el Regente de Prusia daría seguramente instrucciones a los diez y siete representantes de Prusia en el Consejo Federal para que se opusiesen a cualquier pro-

(1) Rönne, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, t. I, páginas 225 y sig.

(2) Laband, *Das Staatsrecht des Deustchen Reiches*, t. I, páginas 203 y sig.

yecto de reforma que le excluyese a él del cargo imperial, y esos diez y siete votos impedirían tal reforma. Es decir: el Regente, de un modo legal, podría producir un largo interregno en el Imperio si se rechazase su gobierno dentro de él. Lo propio puede decirse respecto a la Administración del Imperio por el Ministerio prusiano, si, a falta de agnado adulto, el Ministerio tuviese que encargarse del gobierno de Prusia hasta que las Cámaras eligiesen Regente y éste prestara juramento.

No veo tratada en ninguna parte la cuestión de si el mismo Emperador-Rey podría hacerse representar por una persona en el Gobierno de Prusia y por otra en el del Imperio. Yo creería que no, puesto que eso estaría en pugna con los principios fundamentales de las instituciones monárquicas. La Constitución del Imperio y las del Estado prusiano callan sobre este punto; y en el único precedente que tenemos —el de 4 de Junio a 5 de Diciembre de 1878— la representación en ambas esferas se confirió a una sola persona, y a la persona que tenía derecho a ejercer la Regencia, caso de ser necesaria en vida del Emperador-Rey, y a ocupar el trono de Prusia y el puesto de Emperador después de su muerte.

IV.—PRIVILEGIOS DEL EMPERADOR

La Constitución imperial guarda silencio absoluto sobre los privilegios del Emperador. Como Rey de Prusia, el art. 43 de la Constitución prusiana declara inviolable su persona, y el mismo carácter debe acompañarle como Emperador.

CAPÍTULO VI

Facultades del Emperador.

I.—ATRIBUCIONES DIPLOMÁTICAS

El art. 11 de la Constitución imperial confiere al Emperador la facultad de representar al Imperio internacionalmente, autorizándole a este fin para enviar y recibir Embajadores, para celebrar convenios, tratados y alianzas con las potencias extranjeras, y para declarar la guerra y hacer la paz. Pero si los tratados tocan a cualquier materia regulada, ya por una ley imperial, constitucional u ordinaria, entonces se necesita el consentimiento del Consejo Federal para su conclusión, y también el de la Dieta para su validez; asimismo es necesario el consentimiento del Consejo Federal para toda declaración de guerra ofensiva (1). Estas restricciones de la facultad de hacer tratados y declarar la guerra son de mucha importancia y transcendencia. Previenen, en primer término, cualquier conflicto que pueda surgir entre los tratados y la Constitución o las leyes, exigiendo el consentimiento del Poder reformador para los tratados que afecten a una disposición constitucional, y el

---

(1) Constitución imperial, art. 11.

del Poder legislativo para los que afecten a una ley ordinaria (1). Un tratado no puede alterar una ley del sistema imperial sin la aprobación del Poder legislativo, pero una ley puede alterar un tratado sin el consentimiento del Emperador. Así no es fácil que el Emperador ejerza arbitrariamente este poder.

También encuentra grandes cortapisas para ejercer la facultad de declarar la guerra. No puede hacerlo sino de acuerdo con la mayoría del Consejo Federal. Como Rey de Prusia dispone, según se ha visto, de diez y siete votos en el Consejo Federal, y puede emitirlos en pro (o en contra) de la declaración; pero la Constitución exige 30 votos, o sea 13 más de los que posee Prusia para legalizar el acto. De los restantes miembros del Imperio, el que más, que es Baviera, sólo tiene seis votos; la mayoría no pasan de uno. Se necesitaría que los jefes de tres de ellos, por lo menos —probablemente muchos más— estuviesen de acuerdo con Prusia para que fuera posible una declaración de guerra ofensiva. Pero los más de esos príncipes son hombres muy conservadores, hostiles a la centralización del Poder en el Gobierno imperial, y saben que la guerra tiende a ese resultado; muchos son hombres de edad; muchos, por alianzas matrimoniales, están ligados a los intereses dinásticos de casi todas las familias reinantes de Europa; y muchos, al dar instrucciones a sus delegados en el Consejo Federal, tienen que proceder de acuerdo con Ministros sometidos a la intervención de las Cámaras respectivas; en fin, las tres ciudades libres representadas en el Consejo, se inclinarían generalmente a la paz,

(1) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, pág. 328.

mirando por sus intereses comerciales. Si éstas no son garantías suficientes contra declaraciones de guerra arbitrarias, precipitadas e innecesarias, confieso que no sé qué otras pueden pedirse.

Así, pues, la prerrogativa independiente del Emperador, como representante internacional del Imperio, se reduce a la facultad de nombrar y recibir a los Embajadores, a los demás representantes diplomáticos y a los Cónsules (1), de negociar todos los tratados, de concluir tratados de paz y cualesquiera otros, que no se opongan a la Constitución o a las leyes, y de hacer guerra defensiva. No se confiarían menos poderes al Presidente de una República.

II.—FACULTADES RESPECTO A LA LEGISLACIÓN

La Constitución confiere al Emperador la facultad de convocar, abrir, suspender y cerrar las sesiones del Consejo Federal y de la Dieta, y de disolver esta última. Pero somete el ejercicio de tal facultad a las siguientes limitaciones: no puede convocar a la Dieta sin hacer otro tanto en el Consejo Federal, aunque sí al revés: debe convocar al Consejo Federal cuando lo pida una tercera parte de sus miembros; no puede suspender las sesiones de la Dieta más de una vez durante la misma legislatura, ni por más de treinta días, salvo que ella apruebe una suspensión nueva o más larga; no puede disolver la Dieta más que con la aprobación del Consejo Federal, y, caso de hacerlo, debe decretar nue-

(1) El Emperador no puede nombrar los Cónsules sino después de oir a la Comisión del Comercio del Consejo Federal.—Constitución imperial, art. 56.

vas elecciones dentro del plazo de sesenta días, y reunir la Dieta dentro del plazo de noventa. Además, la votación anual del presupuesto exige la reunión anual de los Cuerpos legislativos (1).

El Emperador nombra el Presidente del Consejo Federal. Nombra asimismo los miembros de la Comisión permanente de Negocios Extranjeros, y, con excepción de uno, los de la Comisión permanente de Ejército y Fortificaciones, aunque debiendo dar representación en cada una de ellas a cuatro Estados, además de Prusia. Por otra parte, está obligado a someter a la deliberación del Consejo las proposiciones de cada miembro de la Confederación, y a someter a la Dieta los acuerdos del Consejo Federal en la forma y en los términos en que hayan sido adoptados (2).

Tales son, en resumen, las facultades y los deberes del Emperador respecto a la legislación. Se verá que no tiene derecho inmediato de iniciativa, ni *veto* en el Consejo ni en la Dieta. Sus atribuciones en el dominio legislativo serían harto débiles para defender sus propias prerrogativas, si no fuese porque, como Rey de Prusia, está representado en el Consejo Federal. En cuanto Rey de Prusia, puede ejercer en el Consejo la iniciativa de las leyes, mediante sus delegados, como cualquier otro Príncipe alemán; pero no puede ejercerla en la Dieta. Sus delegados en el Consejo, como los de cualquier otro miembro de la Confederación, pueden ir a la Dieta y explicar allí las opiniones del Gobierno que los envía. Los diez y siete votos que, como Rey de Prusia, posee

(1) Constitución imperial, arts. 12, 13, 14, 24, 25, 26, 69 y 71.

(2) *Ibid.*, arts. 15, 8, 7 y 16.

en el Consejo Federal, le permiten oponer su *veto* a cualquier reforma de la Constitución; y, como todo otro miembro del Imperio, puede impedir que se altere cualquiera de los derechos garantizados a su Estado. Como Rey de Prusia, su voto es decisivo en el Consejo Federal en caso de empate. Por último, como Rey de Prusia puede oponerse en el Consejo Federal a todo proyecto de ley que introduzca un cambio en el sistema militar o naval, o en el de Aduanas y contribuciones de Consumos, o en los Reglamentos administrativos existentes para la ejecución de las leyes de Aduanas y Consumos (1). Todo esto significa, en substancia, que el Rey de Prusia puede impedir que se le prive de los elementos de poder, confiados al Emperador por la Constitución y las leyes del Imperio. Son disposiciones muy sensatas en las circunstancias actuales. Sin ellas no veo cómo podría cumplir el Emperador sus grandes deberes para con la Nación alemana.

En lo que toca a la promulgación de las leyes, la Constitución faculta al Emperador para poner en los proyectos, aprobados por el Consejo Federal y la Dieta, la fórmula, decretándolos y proclamándolos como leyes (2). Al pronto, parecería esto una función puramente ejecutiva. Atendiendo sólo a esta disposición constitucional, con independencia del resto de la Constitución, se creería candorosamente que el Emperador *debe* formalizar y proclamar como leyes todos los proyectos de cuya aprobación por el Consejo Federal y la Dieta certifiquen en regla los funcionarios competentes de esos Cuerpos. Pero si esta interpretación fuese la

(1) Constitución imperial, arts. 7, 9, 78, 5, 37 y 35.
(2) *Ibid.*, art. 17.

verdadera, entonces la simple mayoría del Consejo Federal y la Dieta harían ilusorio el *veto* del Rey de Prusia en el Consejo Federal contra todo cambio que se proponga en la Constitución y en las leyes que regulan el sistema militar, el naval y el de contribuciones de Aduanas y Consumos, con sólo llamar a las medidas que introdujesen esos cambios leyes ordinarias. Si, a la inversa, la prerrogativa, que posee el Emperador, de formular los proyectos de ley como leyes abraza el derecho de decidir, en vista de su contenido, si son leyes ordinarias o extraordinarias, y de no promulgarlas cuando, a su juicio, no hayan obtenido en el Consejo Federal la mayoría prescrita por la Constitución para la clase de proyectos en que los incluya, entonces concedemos al Emperador medios de oponerse a toda ley ordinaria que le desagrade, con sólo declararla enmienda constitucional, puesto que las enmiendas siempre puede impedirlas el Rey de Prusia. Los tratadistas no se han puesto de acuerdo aún sobre la interpretación de esta cláusula. Rönne, por ejemplo, opina que el decidir si un proyecto pertenece a la legislación ordinaria o a la extraordinaria, es una cuestión previa de interpretación constitucional, y, en tal sentido, deben resolverla el Consejo y la Dieta por el procedimiento legislativo ordinario, esto es: por simple mayoría, y sin facultad ninguna del Emperador ni del Rey de Prusia para interponerse, a no haber empate, en cuyo caso sería decisivo el voto de Prusia (1). En cambio, Laband y Schulze dicen que la guarda de la Constitución se halla confiada en definitiva al Emperador alemán, y

(1) Rönne, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. II, página 35.

que la prerrogativa de dar forma de ley a los proyectos del Consejo y de la Dieta comprende el derecho y el deber de decidir si los proyectos han sido o no aprobados constitucionalmente, y si no lo han sido en su sentir, dejar de promulgarlos (1). La discusión, hasta ahora, no ha pasado del dominio académico. Esperamos con gran interés un caso práctico que implique la cuestión. A mí me parece que los autores de la Constitución alemana no se propusieron este problema, ni pensaron en resolverle; pero convengo con Laband y Schulze en que Prusia no tendría el poder y el puesto debidos en el sistema imperial, si el Emperador no pudiese ejercer en este respecto la facultad que ellos le atribuyen.

Una disposición constitucional limita la facultad de proclamar las leyes, prescribiendo que deben publicarse en un Boletín legislativo del Imperio, y entrar en vigor a los catorce días de publicadas, a menos de disponer otra cosa la misma ley en un caso dado. El Emperador de Alemania no puede aplazar la publicación (2).

III.—FACULTADES RELATIVAS A LA ADMINISTRACIÓN CIVIL

El principio general sobre este punto se contiene en el art. 17 de la Constitución, que asigna al Emperador de Alemania el derecho y el deber de *velar* por la ejecución de las leyes imperiales (3). Este artículo no confiere, en general y en primer término, al Emperador la ejecución inmediata de las leyes imperiales. Se-

(1) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, páginas 149 y sig.—Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, pág. 119.

(2) Constitución imperial, art. 2.°

(3) *Ibid.*, art. 17.

gún él, esa es incumbencia de los diversos Gobiernos regionales, bajo la inspección suprema del Emperador. En el ejercicio de esta facultad, el Emperador no puede dictar órdenes a los funcionarios dependientes de los Gobiernos regionales; debe dirigirse sólo a los jefes ejecutivos de esos Gobiernos, y, si éstos resisten o hacen caso omiso de las órdenes imperiales, no tiene más recurso que el indicado en el art. 19 de la Constitución, el cual dice que, cuando los miembros de la Confederación dejen de cumplir sus deberes para con la misma, se les puede compeler a cumplirlos. Pero la coerción ha de ser aprobada por el Consejo Federal antes de que el Emperador proceda a ejercerla (1). Las facultades inmediatas que posee el Emperador en materia de Administración civil son excepciones de la regla general, y sólo las tiene por disposiciones especiales de la Constitución, o en virtud de las leyes hechas de acuerdo con la Constitución (2). Esas facultades extraordinarias en materia de Administración civil, comprenden:

1. La inspección de la recaudación de las contribuciones imperiales. La Constitución dispone sobre este punto que la recaudación de las contribuciones imperiales, encomendada a empleados de las Regiones, se hallará bajo la inspección suprema del Emperador, quien puede agregar, al efecto, a las oficinas regionales empleados imperiales. Es decir: el Emperador no se ve reducido en esta materia a entenderse simplemente con los jefes de los respectivos Gobiernos regionales, sino que, mediante sus propios agentes, puede inspec-

(1) Constitución imperial, art. 19.—Comp. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, colección Marquardsen, páginas 102 y sig.

(2) Laband, *ob. cit.*, págs. 102 y sig.

cionar las operaciones de los empleados regionales e informar acerca de ellas al Consejo Federal, a fin de que este Cuerpo, si fuese preciso compeler a un miembro del Imperio a cumplir sus deberes para con la Confederación, posea los datos necesarios de fuentes imperiales (1). Este precepto no se aplica a la recaudación de los impuestos sobre los alcoholes y las cervezas en Baviera, Würtenberg y Baden. En estas Regiones el Emperador no puede intervenir en el asunto más que con arreglo al principio general arriba mencionado, si es que puede intervenir de algún modo (2).

2. La dirección de la administración postal y telegráfica del Imperio. La Constitución dice que el Emperador tendrá la "dirección suprema" de la administración postal y telegráfica del Imperio; que podrá dictar los reglamentos referentes a la misma; que nombrará todos los empleados necesarios para el desempeño de esta suprema dirección, y que todos los funcionarios empleados en esos servicios se hallan obligados a obedecer las órdenes imperiales. No obstante, la Constitución reserva a las Regiones el nombramiento de todos los demás empleados de Correos y Telégrafos no comprendidos en la categoría de funcionarios directivos superiores (3). Además, Baviera y Würtenberg, no siendo en tiempo de guerra, se eximen de esa intervención del Emperador (4).

3. El Emperador puede fijar las tarifas de ferrocarriles sobre ciertos artículos de alimentación en tiempos de penuria. La Constitución dice que, en ese caso,

(1) Constitución imperial, art. 36.
(2) *Ibid.*, art. 35.
(3) *Ibid.*, art. 50.
(4) *Ibid.*, art. 52.

sobre todo cuando se encarezcan extraordinariamente los víveres, los ferrocarriles transportarán el trigo, la harina, las patatas y las legumbres a una tarifa reducida, que fijará el Emperador a propuesta de la Comisión competente del Consejo Federal. Esa tarifa, sin embargo, no podrá ser inferior a la más baja de las establecidas para las primeras materias por la empresa de que se trate (1). Baviera se exime aquí también de esa intervención del Emperador (2).

La Constitución faculta al Poder legislativo imperial para autorizar la construcción de ferrocariles imperiales en interés de la defensa y de las comunicaciones generales. No hay que decir que esos ferrocarriles los administraría inmediatamente el Emperador, pero haría falta una disposición del Poder legislativo para conferirle esa facultad (3).

4. Las facultades extraordinarias del Emperador en el dominio de la Administración civil comprenden, finalmente, la del gobierno local inmediato de Alsacia-Lorena. Esta facultad del Emperador no se apoya en una disposición constitucional, sino en una ley aprobada por el Poder legislativo del Imperio en 9 de Junio de 1871, la cual dice que el Emperador ejercerá los poderes del Gobierno en Alsacia-Lorena (4). En virtud de esta ley, el Emperador tiene en sus manos la legislación especial para Alsacia-Lorena cuando no ejerce sus facultades sobre el asunto el Poder legislativo imperial,

---

(1) Constitución imperial, art. 46.
(2) *Ibid.*, art. 46.
(3) *Ibid.*, art. 41.
(4) Boletín legislativo del Imperio, 1871, núm. 25, página 212; *Die Staatsgewalt in Elsass und Lothringen übt der Kaiser aus.*

y dirige inmediatamente la Administración local de ese territorio (1).

El Emperador nombra y separa todos los funcionarios de su administración ordinaria o extraordinaria (2); pero todas sus órdenes y todas sus disposiciones con respecto a los mismos deben dictarse en nombre del Imperio y requieren, para ser válidas, la firma del Canciller —regla que asegura la irresponsabilidad del Emperador (3).— Se exceptúan de este principio general los funcionarios judiciales del Imperio. Estos son nombrados por el Emperador, pero a propuesta del Consejo Federal, y poseen sus cargos de por vida, aun contra la voluntad del Emperador (4). La facultad imperial de nombrar los jueces se funda en una ley hecha por el Poder legislativo del Imperio, no en la Constitución. Lo mismo ocurre con la prerrogativa de indulto. La Constitución se limita a conferir facultades al Poder legislativo imperial para establecer el sistema judicial del Imperio (5).

IV.—FACULTADES MILITARES DEL EMPERADOR

En la esfera de la Administración militar, la Constitución alemana hace más concesiones al Emperador.

---

(1) Leoni, *Staatsrecht der Reichslande Elsass Lothringen* colección Marquardsen, págs. 230 y sig.—Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, págs. 377 y sig.

(2) Constitución imperial, art. 18.

(3) *Ibid.*, art. 17.

(4) Ley de organización judicial, § 127: *Der Präsident, die Senatspräsidenten und die Räthe werden ausf Vorschlag des Bunde rathes von dem Kaiser ernannt.—Ibid.*, § 6: *Die Ernennung der Richter erfolgt auf Lobenzeit.*

(5) Constitución imperial, art. 4.°, § 13.

Es natural y necesario. En la organización militar del Estado no tiene cabida el federalismo. Aquí el verdadero principio de una política racional y práctica es la más estrecha centralización. Con todo, aún no se ha realizado plenamente este principio en el sistema alemán.

1. La Constitución confiere al Emperador el mando del Ejército de todo el Imperio, así en tiempo de paz como de guerra (1). Impone a todas las tropas el deber de absoluta obediencia a las órdenes del Emperador (2). Faculta a éste para organizar el Ejército (3), para nombrar el jefe de cada contingente, los oficiales que manden tropas de más de un contingente y los comandantes de las fortalezas, y somete a la aprobación del Emperador los nombramientos de generales que hagan las Regiones dentro de los contingentes respectivos (4). Los demás nombramientos los hacen independientemente las Regiones. Tales son las reglas generales, pero hay excepciones a favor de Baviera y de Würtenberg (5).

Las tropas bávaras constituyen un Ejército aparte dentro del Ejército alemán. El Rey de Baviera nombra todos los oficiales del mismo, sin necesidad de ratificación imperial. Las tropas bávaras se hallan bajo el mando exclusivo del Rey de Baviera en tiempo de paz; pero en cuanto principia la movilización para la guerra quedan bajo el mando supremo del Emperador, y desde

(1) Constitución imperial, art. 63.
(2) *Ibid.*, art. 64.
(3) *Ibid.*, art. 63.
(4) *Ibid.*, art. 64.
(5) Tratado de alianza con Baviera, de 23 de Noviembre de 1870, III.

entonces hasta el restablecimiento de la paz deben prestarle obediencia absoluta. La movilización se efectúa por orden del Emperador; pero la orden debe dirigirse al Rey de Baviera y darse por él directamente a las tropas bávaras (1). Si el Rey de Baviera dejase de transmitirla, no queda más recurso que el indicado en el artículo 19: la coerción votada por el Consejo Federal y ejercida por el Emperador. Este tiene la facultad y el deber de inspeccionar en todo tiempo las tropas bávaras (2).

Las tropas de Vürtenberg forman un Cuerpo de ejército aparte, bajo el mando inmediato del Rey de Vürtenberg, pero bajo el mando supremo del Emperador, así en tiempo de paz como de guerra. El Rey de Vürtenberg nombra todos los oficiales de ese Cuerpo, excepto los comandantes de las fortalezas; pero los nombramientos de los oficiales superiores necesitan la ratificación del Emperador. Las tropas de Vürtenberg deben obediencia absoluta a las órdenes del Emperador; pero éste no puede darles ninguna en tiempo de paz sin la aprobación del Rey, salvo para guarnecer las fortificaciones meridionales u occidentales de Alemania. El Emperador tiene el derecho y el deber de inspeccionar en todo tiempo las tropas würtenburguesas(3).

2. La Constitución confiere al Emperador el mando supremo de la Armada. La facultad para organizarla, para nombrar a todos sus oficiales, y para exigirles, lo

(1) Tratado de alianza con Baviera de 23 de Noviembre de 1870, III.

(2) *Ibidem.*

(3) Convenio militar con Wü tenberg de 21 y 25 de Noviembre de 1870, añadido al art. 68 de la Constitución imperial.

mismo que a los hombres, el juramento de obediencia (1).

3. La Constitución confiere al Emperador la facultad de erigir fortificaciones dentro del territorio del Imperio, excepto en Baviera (2).

4. En caso de una insurrección o rebelión en cualquier parte del Imperio, la Constitución autoriza al Emperador para declarar esa parte en estado de sitio, es decir: para gobernar en el ínterin como jefe supremo del Ejército y mediante los oficiales del mismo (3). Baviera se exime de la acción de este poder (4).

V.—EL CANCILLER IMPERIAL

La Constitución exige que todos los actos oficiales del Emperador, excepto los del mando militar, lleven la firma del Canciller, el cual asume de ese modo la responsabilidad de los mismos (5). El Emperador es, pues, irresponsable, y, como ya he indicado, personalmente inviolable por su carácter como Rey de Prusia.

La Constitución no declara ante quién es responsable el Canciller, ni dispone nada en cuya virtud puedan exigir responsabilidad ninguna los Cuerpos legislativos. No tienen la facultad de acusar; y nadie piensa que un voto de censura acarree como consecuencia necesaria la dimisión del Canciller.

(1) Constitución imperial, art. 53.
(2) *Ibid.*, art. 65.
(3) *Ibid.*, art. 68.
(4) Tratado de alianza con Baviera de 23 de Noviembre de 1870.
(5) Constitución imperial, art. 17.—Schulce, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechst*, lib. II, pág. 93.

La ley de 17 de Marzo de 1878 (1) autoriza al Emperador para nombrar, a propuesta del Canciller, un sustituto o representante del mismo, que puede firmar los actos del Emperador cuando el Canciller se halle imposibilitado de hacerlo. La sustitución puede encomendarse a una o varias personas, asumiendo cada una en el segundo caso la responsabilidad de una esfera determinada de la Administración. Esas personas deben elegirse de entre los jefes de los departamentos administrativos. La ley autoriza al Canciller para reanudar sus funciones en cualquier momento, en todo o en parte, según estime conveniente. Esta ley debe considerarse como constitucional, puesto que modifica la Constitución. Puede ser el origen de una organización colegiada de los jefes de los departamentos administrativos, aunque no entraña necesariamente tal consecuencia. El Canciller puede impedirlo siempre, lo mismo que el Emperador. Se necesitaría el asentimiento de ambos.

Es evidente que en el sistema alemán, a semejanza del de los Estados Unidos, no existe el Gobierno parlamentario ni la responsabilidad ministerial. El Canciller o sus sustitutos son servidores del Emperador y responsables ante él exclusivamente.

(1) Boletín legislativo del Imperio, 1878, pág. 7.

CAPITULO VII

La constitución del Poder ejecutivo en Francia.

I.—LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE

Según la Constitución, el Presidente será elegido por un Colegio electoral, compuesto de los miembros de las dos Cámaras legislativas (1). Requiere que ese Colegio sea convocado para este fin un mes, por lo menos, antes de la expiración de cualquier período presidencial (2). No declara expresamente quién habrá de convocarle, pero se da por supuesto que ha de ser el Presidente del Senado, de acuerdo con el Presidente de la Cámara de Diputados. Si no lo hiciese, la Constitución dispone que ese Cuerpo se reúna por derecho propio, para proceder a la nueva elección, quince días antes de terminar el período presidencial corriente (3). En caso de muerte o renuncia del Presidente, la Constitución ordena la inmediata unión de los dos Cuerpos legislativos para constituir el Colegio electoral (4). Si en

(1) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 2.°, § 1.

(2) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 3.°, § 1.

(3) *Ibid.*, art. 3.°, § 2.

(4) *Ibid.*, art. 3.°, § 3.

el momento de ocurrir la vacante se hallase disuelta la Cámara de Diputados, la Constitución ordena la celebración inmediata de nuevas elecciones y la inmediata reunión del Senado (1).

La Constitución prescribe que, cuando los dos Cuerpos legislativos se constituyan en Colegio electoral, formen la Mesa el Presidente, el Vicepresidente y los Secretarios del Senado (2).

En fin, la Constitución prescribe que el Presidente se elija por mayoría absoluta de los votos del Colegio, es decir, por una mayoría de todo el número legal de los miembros del Colegio (3).

La Constitución no preceptúa nada más respecto al procedimiento. Deja a la iniciativa del Colegio mismo la decisión de las restantes cuestiones. Los precedentes establecidos por la práctica son: que no haya debate, y que el Consejo de Ministros del último Presidente transmita en seguida al elegido el resultado de la elección (4). Una ley determina que el Colegio electoral se reúna en Versalles (5).

II.—CONDICIONES PARA LA PRESIDENCIA

La Constitución no exige ninguna. Lo que hace es declarar una incapacidad: excluye a los miembros de cualquiera de las familias que han reinado en Fran-

---

(1) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 3.°, § 4.

(2) *Ibid.*, art. 11, § 2.

(3) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 2.°, § 1.

(4) *Leyes constitucionales y orgánicas de la República francesa*, por M. E. Pierre, pág. 25, nota.

(5) Ley de 22 de Julio de 1879, art. 3.°, § 2.

cia (1). Los tratadistas, sin embargo, sientan el principio de que, siendo un cargo político la Presidencia, el Presidente debe hallarse al ser elegido, en posesión de todos los derechos civiles y políticos de un ciudadano francés (2). Dentro de estos dos límites, el Colegio electoral puede proceder discrecionalmente.

III.—EL PERÍODO PRESIDENCIAL

Según la Constitución, el período completo será de siete años (3). Si la presidencia de una persona determinada concluyese antes de la expiración de ese término, el nuevo Presidente elegido inauguraría un nuevo período, en vez de limitarse a completar el interrumpido. La Constitución declara también reelegible al Presidente.

IV.—SUCESIÓN

Siendo la Presidencia un cargo electivo, la ley de sucesión se referiría sólo al caso en que se cierre un período de una manera extraordinaria antes de su expiración legal. Como el Colegio electoral puede constituirse generalmente en un momento, la Constitución no ha establecido una Vicepresidencia. Se limita a investir interinamente del Poder ejecutivo al Consejo de Ministros del último Presidente. La Constitución dice a la letra: "En caso de vacante por defunción o por cual-

(1) Ley constitucional de 13-14 de Agosto de 1884, artículo 2.°, § 2.
(2) Lebon, *Das Staatsrecht der französischen Republik*, colección Marquardsen, pág. 443.—St. Girons, *Manuel du Droit constitutionnel*, pág. 347.
(3) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 2.°, § 2.

quier otra causa..., queda investido del Poder ejecutivo el Consejo de Ministros„ (1). Dentro de esos términos se comprenden todos los casos de vacante que pueden ocurrir, así las producidas por fallecimiento o renuncia, como las ocasionadas por no lograrse elegir nuevo Presidente antes de la expiración legal del plazo del antiguo, o la debida a condena del Presidente por alta traición. Pero nada se dice respecto del caso en que el Presidente de la República se halle impedido temporalmente de ejercer sus funciones, v. gr.: a causa de una larga enfermedad, o por ausencia del país, o por ser prisionero de guerra de un Estado extranjero; y nada se dice respecto a su cargo y sus poderes durante un proceso por alta traición. Son omisiones graves. Pero algo atenúa su gravedad la circunstancia de que el Colegio electoral puede constituirse por lo común inmediatamente, y hacer frente a todas las eventualidades en el doble concepto de Cuerpo electoral y Cuerpo soberano.

V.—PRIVILEGIOS DEL PRESIDENTE

Según la Constitución, el Presidente es irresponsable, a no ser en el caso de alta traición (2), y sólo puede ser acusado por la Cámara de Diputados y juzgado por el Senado (3). Claro es que el Presidente, en el ejercicio de sus funciones (y en el ejercicio de sus funciones se halla mientras es Presidente), no puede ser sometido a un proceso que restringiese en lo más mínimo su libertad personal, fuera el que quisiera el delito que hubiese

(1) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 7.°, § 2.

(2) *Ibid.*, art. 6.°, § 2.

(3) *Ibid.* de 16 de Julio de 1875, art. 12, § 1.

cometido. No es posible hacerle personalmente responsable de nada ante ningún tribunal, sin privarle antes de sus poderes oficiales: es inviolable. La Constitución evidentemente da todo esto por concedido. Los puntos regulados por la Constitución, son el motivo y los medios por los cuales puede ser privado del Poder. No hay más que un motivo: el ser culpable de alta traición; y no hay más que un acusador legal: la Cámara de Diputados; ni más que un tribunal legal: el Senado. Se verá, con todo, que las leyes constitucionales no definen la alta traición, ni limitan a la destitución la pena que puede imponerse al Presidente por un acto de traición contra el Estado, ni exigen que la imposición de esa pena preceda a cualquier otra condena pronunciada por el Senado. Según los términos de la Constitución, el Senado debe definir el crimen, y puede condenar a muerte al Presidente, por alta traición, sin haberle destituído primero; pero yo no sé cómo podría ejecutarse legalmente la sentencia sin el consentimiento del Presidente mismo, mientras permaneciese en su puesto. Las disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos acerca de este punto, son mucho más completas científicamente. Como hemos visto, no confieren al tribunal político, al Senado, más que la facultad de destituir al Presidente, y entonces, después de despojado de su inviolabilidad oficial, le entregan a los Tribunales ordinarios para que se le juzgue con arreglo al Derecho común, como a cualquier otro súbdito del Estado. El sistema francés no se ha visto sometido aún a la prueba de la práctica. Si llega el caso, predigo que se juzgará indispensable destituir antes al Presidente para tener un nuevo jefe ejecutivo por quien pueda ser ejecutada cualquier otra sentencia que vote

el Senado. El sistema francés proteje al Presidente en más casos que el de los Estados Unidos. No le deja sin protección más que en uno, mientras que el de los Estados Unidos permite destituirle por alta traición o cualquier otro delito grave. En cambio, el sistema de los Estados Unidos prohibe *siempre* que un tribunal político le imponga ninguna pena que afecte a su vida, a su libertad o a su propiedad, cosa que no hace el sistema francés.

La Constitución francesa se opone a que el Presidente pretenda hacer valer su responsabilidad ante el pueblo. Los estadistas franceses conocen bien los peligros que de ahí pueden nacer (1). El Presidente Mac-Mahón se atrevió a hablar una vez de su responsabilidad ante Francia. La Cámara de Diputados contestó con justa indignación que no hay más que una Francia ante la cual sea responsable el Presidente, que es la organizada en los Cuerpos legislativos, y aun ante esa sólo es responsable en el caso único de cometer un delito de alta traición. La Constitución francesa quiere un jefe del Poder ejecutivo esencialmente irresponsable, para que pueda cambiarse de Ministerio en correspondencia con los cambios de mayoría legislativa sin necesidad de cambiar de Presidente, es decir: para tener un Presidente no político (2).

Por la fuerza de la costumbre y por la ley, el Presidente es Gran Maestre de la Legión de Honor, y se halla protegido contra los ultrajes de la prensa por penas más graves que las que castigan la injuria y calumnia

---

(1) St. Girons, *Manuel du Droit constitutionnel*, pág. 344.
(2) Lebon, *Das Staatsrecht der französischen Republik*, pág. 45.

contra particulares (1). El sueldo del Presidente se fija en el presupuesto anual (2).

(1) Lebon, *Das Staatsrecht der französischen Republik*, págs. 44 y sig.
(2) *Ibid.*, pág. 44.

CAPÍTULO VIII

Facultades y deberes del Presidente.

I.—ATRIBUCIONES DIPLOMÁTICAS

1. La Constitución, en mi sentir, faculta al Presidente para hacer guerra defensiva. No lo dice de un modo expreso. Lo que hace expresamente es prohibirle declarar la guerra sin el previo asentimiento de las dos Cámaras (1) y conferirle la facultad de disponer de las fuerzas del Estado (2). Cuando la Asamblea Nacional se ocupaba de la primera de esas disposiciones, M. Laboulaye definió de este modo su sentido: "El Presidente, por virtud de su facultad de disponer de las fuerzas del Estado, tiene sin duda el derecho y el deber de adoptar todas las medidas que demanden las circunstancias para defender a Francia contra una invasión (3). A mi juicio, pues, el sentido de la prohibición es que el Presidente no emprenderá una guerra *ofensiva* sin el previo consentimiento de las dos Cámaras. La Constitución no

---

(1) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 9.°, § 1.

(2) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 3.°, § 3.

(3) Eugène Pierre, *Lois constitutionnelles et organiques de la République française*, pág. 60, nota 1.

prescribe la forma de ese consentimiento, y la práctica no ha exigido la forma de una ley. En la expedición de 1881 contra Túnez, y en la de 1884 contra el Tonkin, no se hizo declaración de guerra en forma de ley. Los miembros de las Cámaras que se oponían a esas expediciones declararon que el Presidente había infringido la Constitución al hacer tales guerras, pero la mayoría apoyó las ideas del Ministerio en ambos casos, a saber: que el voto de confianza dado al Gobierno y la concesión de créditos para el armamento y transporte de las tropas eran formas constitucionales de aprobación de la guerra ofensiva (1). Creo que esos precedentes establecen otro principio, a saber: que la aprobación ulterior de las Cámaras absuelve al Presidente de toda responsabilidad por sus actos. Claro es que un Presidente que hace la guerra sin autorización de las Cámaras contrae una grave responsabilidad; pero puede haber circunstancias en que se vea obligado a asumirla, so pena de exponer a su país a un daño irreparable.

Creo que esta cláusula de la Constitución erige al Presidente en jefe supremo del Ejército y de la Armada. Es ésta, a mi ver, una consecuencia necesariamente implícita.

2. La Constitución faculta al Presidente para nombrar y mandar Embajadores, Enviados y Cónsules á los Estados extranjeros (2), y para recibir a los Embajadores, Enviados y Cónsules de los Estados extranjeros (3). Tiene así la facultad de reconocer la indepen-

(1) Lebon, *Das Staatsrecht der französischen Republik*, págs. 46 y sig.

(2) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 3.°, § 4.

(3) *Ibid.*, art. 3.°, § 5.

dencia de un Estado extranjero y su derecho a ser considerado como un miembro de la comunidad internacional. En lo que toca a enviar representantes franceses a un Estado determinado, las Cámaras pueden limitar su acción, negándose a crear las plazas y a votar las dotaciones; pero, en lo que toca a recibir representantes de un Estado extranjero, la Constitución no le pone límite ninguno. La Constitución parece mirar esta prerrogativa como cuestión de pura ceremonia: la enlaza en el texto con el derecho de presidir las solemnidades nacionales.

3. La Constitución faculta al Presidente para negociar y ratificar todos los tratados y convenios con las Potencias extranjeras (1). Pero los tratados de paz, los de comercio, los que afectan a los recursos o al territorio del Estado, y los relativos al estado de las personas y al derecho de propiedad de los franceses en el extranjero, deben ser votados por las dos Cámaras antes de que el Presidente de la República pueda ratificarlos constitucionalmente (2); y si un Estado extranjero cerrase con el Presidente un tratado que afectara a cualquiera de esos particulares sin la aprobación del Poder legislativo, Francia no se hallaría obligada a cumplirle por ningún principio de Derecho internacional. El Estado extranjero, al tratar con el Presidente francés, está obligado a conocer la extensión de las facultades que la Constitución le otorga. Casi todos los tratados que pueden concebirse implicarían alguno o algunos de esos puntos; por lo mismo, al tratar con el Gobierno francés, es prudente pedir la aprobación de las Cáma-

(1) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875 art. 8.°, § 1.
(2) *Ibid.*, art. 8.°, § 2.

ras para todo lo que se estipule con el jefe del Poder ejecutivo. En todos los casos la Constitución impone al Presidente el deber de dar cuenta a las Cámaras de sus actos y estipulaciones en cuanto lo permitan el interés y la seguridad del Estado (1).

II.—FACULTADES DEL PRESIDENTE CON RESPECTO A LA LEGISLACIÓN

1. La Constitución faculta al Presidente para convocar a las Cámaras en casos extraordinarios, y le impone el deber de hacerlo cuando lo pidan ambas Cámaras por mayoría absoluta (2). Le confiere la facultad de suspender las sesiones por dos veces durante una misma legislatura. Pero ninguna suspensión ha de prolongarse más de un mes (3), y la legislatura debe durar cinco meses, por lo menos, cada año, sin contar las suspensiones decretadas por el Presidente (4).

2. Según la Constitución, el Presidente declara cerrada la legislatura. No puede hacerlo constitucionalmente, tratándose de una legislatura ordinaria, hasta que haya transcurrido el período mínimo de cinco meses (5).

3. Según la Constitución, el Presidente, de acuerdo con el Senado, puede disolver la Cámara de Diputados en cualquier tiempo, y tantas veces como lo juzgue

(1) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 8.°, § 2.
(2) *Ibid.*, art. 2.°, § 1.
(3) *Ibid.*, art. 2.°, § 2.
(4) *Ibid.*, art. 1.°, § 2.—Lebon, *Das Staatsrecht der französischen Republik*, pág. 48.
(5) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 1.°, § 2. —Lebon, *Das Staatsrecht der französischen Republik*, pág. 48.

oportuno para el bien del Estado (1). Naturalmente, durante el período de disolución el Senado no puede funcionar como Cuerpo legislativo. La disolución de la Cámara baja implica la clausura de la alta (2). El objeto de la disolución es poder conocer la opinión de los electores sobre una cuestión dada. Por consiguiente, la Constitución preceptúa que las nuevas elecciones se verifiquen dentro del plazo de dos meses a contar desde la fecha de la disolución, y que la nueva Cámara se reúna a los diez días de terminadas las elecciones (3). Es deber del Presidente procurar que se cumplan esos preceptos.

4. La Constitución faculta al Presidente para proponer a las Cámaras que se constituyan en Asamblea Nacional a fin de revisar las leyes constitucionales (4); pero, si ellas se negaran, la Constitución no da medios al Presidente para conseguir su propósito. Si se negase sólo la Cámara de Diputados y accediese el Senado, el Presidente, de acuerdo con este último, quizá podría ejercer presión sobre la primera con la amenaza de la disolución, y aun podría decretar la disolución, de acuerdo con el Senado, a fin de dejar que hablasen los electores.

5. La Constitución confiere al Presidente la iniciativa de las leyes, en unión con los miembros de las dos

(1) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 5.°, § 1.

(2) Lebon, *ob. cit.*, págs. 48 y sig.—Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 1.°, § 2.

(3) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 5.°, § 2, modificado por la ley constitucional de 13 y 14 de Agosto de 1884, art. 1.°

(4) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 8.°, § 1.

Cámaras (1). Debe presentar a éstas sus proyectos por conducto de un Ministro (2). Puede presentarlos primero a la que él quiera, a menos de tratarse de proyectos financieros, en cuyo caso debe enviarlos antes a la Cámara de Diputados (3). Puede hacer que expliquen y defiendan sus proyectos ante las Cámaras, no sólo los Ministros, sino comisionados nombrados especialmente por él para ese fin (4).

6. La Constitución le faculta para pedir a las Cámaras que deliberen de nuevo sobre una ley aprobada por ellas (5). La petición debe dirigirse dentro del plazo que concede la Constitución para promulgar la ley, y ha de formularse en mensaje motivado. Las Cámaras no pueden negarse constitucionalmente a la nueva deliberación; pero la oposición presidencial debe ceder ante una nueva aprobación de la ley por la mayoría ordinaria.

7. La Constitución confiere al Presidente la facultad de promulgar las leyes (6). Deja a su discreción la manera de promulgarlas; pero exige que la promulgación no se dilate más de un mes a partir de la fecha en que se le transmita la ley definitivamente adoptada por las Cámaras, ni más de tres días cuando las dos Cámaras hayan votado la urgencia de la promulgación (7). Yo supongo que puede votarse la urgencia respecto de leyes que estén ya en poder del Presidente y que no ha-

(1) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 3.°, § 1.
(2) *Ibid*, de 16 de Julio de 1875, art. 6.°, § 1.
(3) *Ibid.*, de 24 de Febrero de 1875, art. 8.°
(4) *Ibid.*, de 16 de Julio de 1875, art. 6.°, § 2.
(5) *Ibid*, art. 7.° § 2.
(6) *Ibid.*, de 25 de Febrero de 1875, art. 3.°, § 1.
(7) *Ibid.*, de 16 de Julio de 1875, art. 7.°, § 1.

yan sido declaradas urgentes por las Cámaras en el momento de la tramitación, y que el Presidente debe obedecer siempre esa exigencia. Lebon, que en la fecha en que escribía era jefe del Gabinete del presidente del Senado, distingue entre promulgación y publicación de las leyes. Para él, la promulgación en el sistema francés es el decreto en que el Presidente declara que la ley ha sido hecha en debida forma y ordena su ejecución (1), mientras que la publicación es la inserción de la ley en el *Diario Oficial* (2). Yo no veo esa diferencia en la Constitución misma. Me parece que esta última considera la publicación como una parte de de la promulgación, y que a esta idea responde la práctica adoptada. El decreto que regula esta materia se titula: "Decreto de 5 de Noviembre de 1870, relativo a la promulgación de leyes y decretos„, y dice que la promulgación de las leyes y decretos se efectuará mediante su inserción en el *Diario Oficial,* etc. Creo que la distinción establecida por Lebon es alemana, no francesa. Tal distinción y tal definición de la promulgación tienden a conceder al jefe del Poder ejecutivo facultades más discrecionales para la promulgación que las que autorizan los principios del sistema francés.

III.—FACULTADES RELATIVAS A LA ADMINISTRACIÓN CIVIL

1. La Constitución confiere al Presidente la facultad de vigilar y asegurar la ejecución de las leyes (3). Es su deber más importante.

---

(1) Lebon, *Das Staatsrecht der französischen Republik*, página 49.

(2) *Ibidem.*

(3) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 3.º, § 1.

2. A fin de que pueda cumplirle, la Constitución le faculta expresamente para nombrar todos los empleados (1), e implícitamente para separarlos, a menos que una ley disponga otra cosa (2). El Poder legislativo ha protegido a los militares, a los profesores de Universidad y a los jueces contra la facultad discrecional de separación, y ha hecho algunas leyes sobre las condiciones requeridas para el nombramiento. (La mayor parte de esta última materia se halla regulada por decretos del Presidente.) Es claro que el Poder legislativo no cree que atenta a la facultad de nombrar otorgada al Presidente por la Constitución, al hacer tales leyes.

3. El Presidente puede asimismo disponer del Ejército y de la Armada (3), entre otros fines, para asegurar la ejecución de las leyes. La Constitución no especifica en qué circunstancias le es permitido hacer uso de las fuerzas. El, pues, ha de ser quien decida en primer término cuándo exigen la necesidad y el interés del Estado el recurso a tales medios.

4. La Constitución confiere implícitamente al Presidente la facultad de hacer los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, en tanto no los haga el Poder legislativo. El artículo constitucional que le declara jefe administrativo de la República, y le autoriza y le ordena ejecutar las leyes, le faculta, naturalmente, para dictar órdenes e instrucciones a los funcionarios. Pero la facultad constitucional de hacer reglamentos es muy otra cosa. Es la facultad de complementar las dis-

---

(1) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 3.º § 4.

(2) Lebon, *ob. cit.*, pág. 50.

(3) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 3.º, § 3.

posiciones del Poder legislativo, haciéndolas susceptibles de ejecución, lo cual implica el poder de obligar a los particulares mediante órdenes para las cuales no se encuentra ninguna autorización especial en la disposición legislativa (1). Claro es que el Presidente no debe hacer uso de este poder para frustrar los designios del Poder legislativo al hacer la ley, y que su reglamento no debe infringir ninguna otra ley (2). Pero, dentro de este límite, es dueño de proceder con arreglo a su prerrogativa constitucional.

En lo dicho respecto a esta facultad del Presidente francés me he deferido a las enseñanzas de los tratadistas acerca de la práctica de la Administración. Por mi parte, opino que la Constitución escrita de la República francesa no otorga tal facultad al Presidente. No la veo expresada en ninguna parte del texto, y niego que sea una consecuencia necesaria del deber de ejecutar las leyes. Si cuando el Poder legislativo hace una ley no dicta las disposiciones necesarias para su ejecución ni autoriza al Presidente a dictarlas, el Presidente puede dejarla sin cumplir hasta que las medidas indispensables obtengan la aprobación del Poder legislativo. Nosotros, en América, no sólo sabemos que esto es practicable, sino que creemos generalmente que cualquier otro modo de proceder sería peligroso para la libertad y el Gobierno constitucional.

El art. 471, § 15 del Código penal sanciona esta facultad del Presidente, imponiendo una multa de uno a cinco francos por desobediencia a las disposiciones

---

(1) St. Girons, *Manuel du Droit constitucionnel*, pág. 379.—Lebon, *Das Staatsrecht der französischen Republik*, pág. 50.

(2) Lebon, *ob. cit.*, pág. 50.

dictadas en virtud de la misma. No se halla sancionada en ninguna otra parte ni de ningún otro modo. Ahora bien; el Código penal no es una parte de la Constitución, sino una ley. Creo, pues, que esa facultad general del Presidente de dictar reglamentos para la ejecución de las leyes descansa en una ley general que le autoriza a dictarlos, y no en la Constitución.

Pero, aun suponiendo que la Constitución concediese al Presidente obrar en esa esfera, es claro que, si el Poder legislativo tuviese medios de alejarle de la misma, la facultad del Presidente vendría a ser como una facultad otorgada por una ley permisiva general, y nadie duda de que las Cámaras francesas pueden hacer, si les place, los reglamentos para la ejecución de las leyes. Sólo, pues, con su autorización implícita, puede obrar el Presidente en esa esfera.

En mi sentir, los tratadistas, al interpretar la Constitución suponiendo que confiere al Presidente la facultad de dictar reglamentos para la ejecución de las leyes, ceden al influjo de las tradiciones monárquicas e imperiales.

IV.—FACULTADES RELATIVAS Á LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

1. La Constitución confiere al Presidente la facultad de constituir el Senado en Tribunal de justicia para juzgar a cualquier persona acusada de atentar contra la seguridad del Estado (1). De ese lenguaje se deduce que el Tribunal así constituído puede juzgar a los fun-

(1) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 12, § 3.

cionarios superiores del Gobierno, incluso al Presidente.

2. La Constitución confiere al Presidente la prerrogativa de indulto a favor de cualquier persona condenada por un Tribunal criminal o de policía en Francia. Puede, pues, indultar a los Ministros mismos de las penas que les imponga el Senado como Tribunal de justicia. La prerrogativa de indulto abraza naturalmente la facultad de conmutar una pena por otra más suave y la de suspender la ejecución de una sentencia. Pero la Constitución no faculta al Presidente para conceder amnistía, es decir: para librar de todas las consecuencias civiles y políticas de la condena. Eso, según la Constitución, sólo puede hacerlo el Poder legislativo (1). Sin embargo, las Cámaras pueden dar a un indulto concedido por el Presidente el valor de una amnistía, mediante una votación para ese fin.

V.—LOS MINISTROS DEL PRESIDENTE

El Presidente ha de ejercer todos sus poderes mediante el Ministerio o un Ministro. El nombramiento y separación de los Consejeros de Estado debe acordarse en Consejo de Ministros (2); en Consejo de Ministros debe acordarse también la constitución del Senado en Tribunal de justicia por decreto del Presidente (3), y todo acto de este último debe ser refrendado por un Ministro (4). De modo que el Poder ejecutivo y admi-

(1) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 3.°, § 2.

(2) *Ibid.*, art. 4.°, §§ 1 y 2.

(3) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 12, § 3.°

(4) *Ibid.*, de 25 de Febrero de 1875, art. 3.°, § 3.

nistrativo es siempre responsable ante el legislativo, pero no el Presidente, salvo en caso de alta traición. La Constitución formula este principio de la siguiente manera: "Los Ministros son solidariamente responsables ante las Cámaras de la política general del Gobierno, e individualmente de sus actos personales (1).

La Constitución dice que el Presidente nombra y separa libremente a los Ministros, y no señala siquiera condición ni incapacidad ninguna para el desempeño de esos altos cargos. Claro es que se da por supuesto que los Ministros han de ser ciudadanos franceses en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos; y la práctica es elegirlos dentro del partido que está en mayoría en la Cámara de Diputados. Tienen voz y voto en el Consejo de Estado. Este último Cuerpo es el Consejo privado del Presidente de la República, el cual nombra y separa libremente sus miembros, con la sola condición de realizar esos actos en Consejo de Ministros. Los Ministros pueden ser miembros del Poder legislativo, y lo son generalmente; pero, séanlo o no, tienen libre acceso a las Cámaras y deben ser oídos cuando lo piden. Son los jefes de los varios departamentos administrativos, y el Presidente no puede dar ninguna orden más que por conducto de uno de ellos.

Su responsabilidad es doble: política y criminal. La responsabilidad política es doble también: colectiva e individual, o sea del Ministerio y de cada Ministro. La primera se refiere a todos los casos de política general; la segunda a todos los actos personales. La responsa-

(1) Ley constitucional de 25 de Febrero de 1875, art. 6.º, § 1.

bilidad política se hace efectiva en ambos casos por la salida del Poder. La Constitución no manda al Presidente de la República retirar sus poderes a un Ministerio o a un Ministro por un voto de censura, general o particular, o por rechazar las Cámaras proyectos de ley presentados por el Ministerio o por un Ministro, y declarados vitales para el Gobierno; mucho menos lo exige cuando quien vota la censura o rechaza los proyectos ministeriales es sólo la Cámara de Diputados; pero ésta tiene un medio constitucional de conseguirlo. Su primacía en materia de leyes de Hacienda le permite paralizar la acción del Gobierno, cuando éste trate de proceder en oposición con la mayoría de la Cámara. La simple dimisión y aun la destitución de los Ministros no se relaciona con ninguna otra pena, ni siquiera con la pena política de inhabilitación para volver al Poder.

Pero la responsabilidad criminal de los Ministros debe ser siempre individual, y se hace efectiva por las penas que el Senado estime conveniente imponer en cada caso. La cláusula constitucional referente a este asunto dice: "La Cámara de Diputados puede acusar a los Ministros por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. En este caso, son juzgados por el Senado„ (1).

De aquí se deduce claramente que no pueden ser acusados y juzgados de ese modo por ningún delito que puedan cometer como particulares. Como particulares están sometidos a la jurisdicción de los Tribunales ordinarios, y sólo a tal jurisdicción. Sólo por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones ministeriales

(1) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 12, § 2.°

pueden ser sometidos a esa otra jurisdicción extraordinaria (1).

No dice la Constitución que es lo qué constituye delito cometido por los Ministros en el ejercicio de sus funciones. La definición del delito contenida en el Código penal, o, más bien, el catálogo de delitos enumerados en el Código, dista mucho de alcanzar la amplitud necesaria para comprender la significación que aquí tiene el vocablo. Lebon, siguiendo a Brisson, dice que el término significa en este caso la violación de cualquier ley (2). Esa es la interpretación verdadera a mi juicio, aunque creo que, según la Constitución, el Senado es el que ha de decidir en cada caso si el hecho de que se trata constituye o no delito.

La Constitución no impone límites a las Cámaras en lo tocante a la acusación, instrucción y sentencia Preceptúa, sin embargo, que todo ello se regule por ley (3), es decir: mediante reglas aprobadas por ambas Cámaras sobre el modo de proceder de cada una. En otros términos: la Constitución ordena que el Poder legislativo limite las facultades de cada Cámara en el cumplimiento de la parte asignada a la misma. Falta saber ahora si, en ausencia de tal ley, cabe ese procedimiento extraordinario. La jurisprudencia inglesa y americana se pronunciaría muy probablemente por la negativa. Lebon, sin embargo, sostiene que los precedentes de la historia constitucional y parlamentaria de Francia autorizan a cada Cámara, a falta de una ley, a obrar libremente en la parte del procedimiento que la

(1) Lebon, *Das Staatsrecht der französischen Republik*, pág. 55.
(2) Lebon, *ob. cit.*, pág. 57.
(3) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 12, § 5.

Constitución la asigna (1). Dice que en el estado actual del Derecho francés, el único límite impuesto a la libertad absoluta de cada Cámara respecto a la acusación, juicio y sentencia de los Ministros, se refiere a la elección de la penalidad que ha de imponerse. Puesto que el delito sería político en la mayoría de los casos sólo deben imponerse penas políticas, tales como deportación, prisión, destierro, pérdida de la ciudadanía (2). Por mi parte, ignoro dónde encuentra esa limitación. En la Constitución no figura, a menos que haya de buscarse en la exigencia constitucional de que se regule por ley todo el asunto. Pero la ley, según el docto tratadista, no es una exigencia previa para la acción de las dos Cámaras. Si el límite no figura en la Constitución ni en una ley, no sé cómo ha de ser obligatorio para las Cámaras el respetarle. Creo que el principio de Lebon deja al Senado en plena libertad para elegir la pena y ordenar su ejecución. Eso daría al Senado una jurisdicción política despótica sobre los Ministros. No debería estar muy tranquilo el que tuviese una cartera con tal responsabilidad.

Si el Código castiga el hecho realizado por el Ministro, éste se halla sujeto también a la jurisdicción criminal ordinaria.

Por último, la Constitución faculta al Presidente para presidir las solemnidades nacionales.

La Presidencia francesa es una creación de la ciencia política moderna. Trata de unir el origen electivo con la posesión y relaciones de un Rey constitucional.

---

(1) Lebon, *Das Staatsrecht der französischen Republik*, pág. 57.

(2) *Ibidem.*

No hay contradicción teórica ni práctica entre el origen electivo y el ejercicio de un gran poder ejecutivo, de un poder como el ejercido por un Rey constitucional; pero sí parece haber incongruencia entre aquel origen y la imparcialidad y neutralidad política exigida en tal Rey. Un hombre, elegido y apoyado por un partido, ¿cómo ha de ver con imparcialidad e indiferencia el triunfo del partido opuesto, cuya victoria puede implicar su caída? Es pedir demasiado suponer que unas Cámaras, cuyos miembros forman el Colegio electoral para la presidencia, se abstendrán de procurar la caída de un Presidente cuando la mayoría del Colegio sea de distinto partido que aquel a que se adhiere o adhería el Presidente al tiempo de su elección; y es pedir demasiado suponer que un Presidente que sabe esto será un espectador imparcial e indiferente de los cambios parlamentarios que pueden acarrear tal consecuencia. Se necesitaría mucho más dominio sobre sí que el que se atribuye a las Cámaras y a los Presidentes franceses para prevenir ese natural resultado. El Gobierno electivo es, por su naturaleza, un Gobierno de partido, y no cabe que sea otra cosa. El más ardiente partidario de lo que llamamos en los Estados Unidos la reforma del servicio civil, no sueña en someter a sus reglas al jefe de la Administración y a los más altos funcionarios. Ese jefe electivo no puede ser nunca jefe del Estado en el sentido en que lo es un Rey hereditario, y no hay Constitución que pueda convertirle en tal.

Ha de seguirse con gran interés la marcha de esta nueva institución. Si prosperase, eso probaría mejor que nada que el Estado francés ha llegado a su madurez, y es plenamente capaz de un *self government* inteligente y conservador.

CAPITULO IX

Estudio comparado del Poder ejecutivo.

Comparando las cuatro Constituciones típicas en lo referente al Poder ejecutivo, parece al pronto que, en este punto, hay menos armonía entre los Estados modernos que en lo tocante al Poder legislativo; pero un examen más atento revela que la diferencia estriba en el origen del Poder y en su relación con el legislativo más que en sus facultades.

I

Dos de los sistemas ofrecen jefes hereditarios; los otros dos, jefes electivos. En el primer par no es la misma la ley de sucesión, y en el segundo son muy diferentes los Cuerpos y los procedimientos electorales. Dos de los sistemas presentan jefes personalmente irresponsables; otro, un jefe personalmente irresponsable, salvo en caso de alta traición; otro, en fin, un jefe responsable personalmente ante las Cámaras, por todo delito. Los jefes de dos son responsables políticamente ante las Cámaras, mediante los Ministros; los de los otros dos son irresponsables políticamente ante las Cámaras. Y en uno de los dos primeros, la responsabilidad del Ministerio es sólo colectiva, mientras que en el otro es co-

lectiva e individual. Son diferencias esenciales, y conviene detenerse algo en las condiciones que las producen y sostienen.

1. Se dice, generalmente, que el tránsito del sistema hereditario al electivo es fruto de las revoluciones del siglo XVIII. De los cuatro sistemas que examinamos, los dos que ofrecen jefes electivos son aquellos cuyas Constituciones descansan, sin duda, sobre bases revolucionarias; pero creo haber demostrado que las Constituciones de los otros dos, que conservan aún el sistema hereditario, descansan también sobre bases revolucionarias. De modo que, aun concediendo que el principio electivo, en lo tocante a esa jefatura, ha sido introducido por las revoluciones que establecieron el Estado democrático, no parece que eso sea una consecuencia inevitable; y, si después de un lapso de tiempo suficiente para la realización del espíritu de esas revoluciones no se ha producido tal consecuencia, será una prueba de que no es necesaria. Desde un punto de vista puramente científico, me parece que un Estado democrático, sin hacer violencia a su propio principio, puede organizar un Gobierno en que el Poder ejecutivo se ejerza por derecho hereditario. Con sólo que el Estado democrático mantenga su propia organización aparte del Gobierno y sobre el Gobierno, puede emplear la forma de este último que mejor se adapte a las exigencias de los tiempos.

Pero la transmisión hereditaria no es, ciertamente, la fuente más natural del Poder ejecutivo en un Estado democrático. Implica la existencia de condiciones poco comunes y la observancia de exigencias difíciles. Implica la existencia de una Casa Real anterior a la revolución que transformó el Estado monárquico o aris-

tocrático en un Estado democrático. Implica que esa casa se ha amoldado al espíritu de la revolución, se ha colocado de hecho a la cabeza de la misma y ha contribuído a consumarla; que ha conservado su ascendiente sobre el pueblo; que ha contado, y cuenta aún, con la adhesión de las personalidades más influyentes del Estado, de los directores naturales del pueblo; que está satisfecha con desprenderse de la soberanía y conservar sólo un poder gubernamental limitado; y que, en el ejercicio de ese poder, sigue siempre una política liberal y popular. Es un camino algo estrecho y difícil para andado por un jefe supremo hereditario; con todo, ciertas dinastías le han recorrido. Los Güelfos, de Inglaterra, y los Hohenzollern, de Alemania, deben sus posiciones actuales, como jefes hereditarios de Estados democráticos, a su discreción en dichos conceptos, a su adaptación a tales exigencias. Probable es que cuando el Estado democrático llegue a un grado mayor de perfección en Inglaterra y en Alemania, desaparezca el principio hereditario. Desaparecerá, de seguro, si los que poseen el Poder en su virtud olvidan las condiciones de su existencia. Pero, hasta entonces, su conservación en esos dos grandes Estados, y en todos los Estados que se encuentren en situación parecida, ofrece ventajas que no pueden ocultarse ni aun al criterio hostil del Nuevo Mundo. Entre esas ventajas, citaré primeramente un respeto al Gobierno y una disposición a obedecer la ley, que no pueden lograrse de otro modo, hasta que la sociedad política haya alcanzado un grado de perfección muy superior a todo lo que hoy existe en cualquier parte del mundo. Como dice Bagehot, en los tiempos actuales las masas no tienen gran respeto por una cosa que ayudan a crear cada media docena de

años. Otra gran ventaja es la facilidad con que un Poder ejecutivo hereditario sostiene un servicio civil estable y eficaz.

No insistiré en estas reflexiones. Mi objeto ahora es hacer notar que, aunque la jefatura electiva es lo más natural en un Estado democrático, la hereditaria, tal y como se halla constituída actualmente en Inglaterra y en Alemania, no es incompatible de hecho, ni en principio, con la existencia del Estado democrático; que, en los cuatro sistemas que aquí se comparan, el principio hereditario y el electivo no son más que dos modos de determinar las condiciones en que se confiere la función ejecutiva, y no son base de dos formas de Estado; que esas diferencias, en fin, son menos fundamentales de lo que generalmente se supone. La autoridad ejecutiva hereditaria de un Estado democrático con un Gobierno constitucional, es una institución muy diferente del soberano hereditario de un Estado monárquico. Es sólo una presidencia por tiempo ilimitado.

2. En cambio, la diferencia que existe entre las leyes de sucesión inglesa y alemana, es más profunda de lo que parece a primera vista. No se reduce todo a que la una admita a la sucesión a las mujeres y la otra las excluya. La ley inglesa puede conducir a cambios frecuentes de la familia real. Por otro lado, como no exige que sean de sangre real los consortes de las Princesas, expone a que se infiltre mucha sangre no real en la dinastía. Ambas cosas, de realizarse, tenderían a debilitar el influjo místico de la realeza sobre el espíritu de las masas. Pero no es esto todo. Una Reina puede someterse a sus consejeros más fácilmente que un Rey; puede introducir más fácilmente el reinado de los favoritos, si logra elegir a voluntad su Ministerio, o consen-

tir las intrusiones del Poder legislativo en las prerrogativas regias si el Ministerio es impuesto por las Cámaras. Dudo mucho si se habría llegado en Inglaterra al estado actual de cosas, caso de haber ceñido la corona durante los cincuenta años últimos un hombre enérgico, en vez de la buena Reina. La ley alemana es indudablemente mejor, si el que ocupa el trono ha de ser algo más que una figura decorativa; y algo más que eso debe ser en los tiempos actuales el jefe del Poder ejecutivo, sea electivo o hereditario. De otra suerte, esta edad utilitaria acabaría por suprimirle más pronto o más tarde.

3. En los dos sistemas donde es electiva la jefatura del Poder ejecutivo, son muy de notar las diferencias que existen entre los Cuerpos y los procedimientos electorales. También aquí esas diferencias son más profundas de lo que parecen al pronto.

La elección en ambos casos es indirecta; pero, mientras que en el uno procede de una porción de Cuerpos independientes entre sí y del Poder legislativo con el cual se halla enlazado el ejecutivo, en el otro procede de un solo Cuerpo, cuyo personal es el mismo de las dos Cámaras a que se halla ligado el Poder ejecutivo. Como consecuencia, tenemos: en el un caso, un Poder ejecutivo independiente: en el otro, un Poder ejecutivo expuesto a quedar bajo la completa dependencia del legislativo. No hay que decir que si los autores de la actual Constitución francesa confirieron la elección presidencial al Poder legislativo, fue por el temor que les inspiraba la idea de un Presidente elegido por el pueblo y responsable ante él. Tenía ya la experiencia de 1848, y temían que tal Presidente volviera a sobreponerse a las Cámaras con ayuda del favor popular y mediante el

principio de la responsabilidad directa ante el pueblo. Se han precavido bien contra ese riesgo, pero han creado un Poder ejecutivo muy débil. Poco es de temer que el Poder ejecutivo sojuzgue a las Cámaras, pero es muy de temer que una Cámara sediciosa, sin un fuerte poder ejecutivo, convierta el Estado en presa de cualquier aventurero ambicioso extraño al Gobierno. Un jefe de adorno elegido es mucho más inútil que un jefe de adorno hereditario: le falta el ascendiente que la majestad real ejerce sobre las masas y presta a sus Ministros. Me parece que es llegada la hora de reformar la Constitución francesa en este punto. No veo qué se oponga a la formación de Colegios electorales en los departamentos y a la elección del Presidente por esos Colegios con arreglo a un procedimiento general; eso evitaría los peligros de la elección directa por el pueblo, y a la vez colocaría al Presidente en una posición más natural frente a las Cámaras, y, sobre todo, frente a la invasora Cámara de los Diputados. Se haría así imposible, por lo menos, que las Cámaras obligasen a resignar al Presidente, a fin de elegir otro.

II

Los cuatro sistemas concuerdan mucho más que lo que generalmente se supone en punto a la responsabilidad personal, o, mejor, irresponsabilidad del jefe del Poder ejecutivo.

Por lo común, se piensa que la irresponsabilidad personal sólo pertenece a los Reyes. El análisis hecho en los capítulos anteriores de las facultades del Presidente de los Estados Unidos y del Presidente de Francia, manifiesta, a mi ver, que también es condición necesaria

del jefe electivo la completa irresponsabilidad, mientras ocupa el cargo. La única diferencia importante es ésta: el jefe electivo, en ciertos casos definidos en la Constitución, puede ser depuesto por las Cámaras legislativas, y el hereditario no puede serlo. Sin embargo, hemos visto que el Rey de Prusia, y, por consiguiente, el Emperador de Alemania, puede ser privado de sus poderes mediante un acuerdo entre un Príncipe real, el Ministerio y las Cámaras prusianas. Esto amengua más la diferencia entre los Reyes y los jefes electivos 'en lo tocante a responsabilidad personal. De los cuatro jefes que se comparan, el único que no puede ser removido por la rama legislativa del Gobierno, es el Monarca inglés. Se necesitaría un acto del Estado para despojarle de sus poderes contra su voluntad.

La conclusión que me parece más importante es ésta: que la irresponsabilidad personal del jefe del Poder ejecutivo no es cualidad privativa del jefe hereditario, sino un principio necesario de todas las formas de Gobierno; que todos los esfuerzos que se realicen para hacer personalmente responsable al jefe del Poder ejecutivo, mientras conserva el cargo, serán estériles, y que todo procedimiento que se establezca en una Constitución para que pueda destituirle otro órgano del Gobierno, es más fácil que dé resultados negativos o contraproducentes que no beneficiosos para el Estado. Una ley que regule la transmisión de la jefatura en caso de incapacidad física o mental del que la desempeña temporalmente, es siempre una parte muy importante de una Constitución; pero nos libraremos de muchas ilusiones y evitaremos muchos peligros si, en el supremo sistema gubernamental del Estado, atribuímos francamente al jefe electivo la irresponsabilidad personal durante el

período por que se le elija, a menos que la incapacidad expresada obligue a transferir el cargo antes del término normal de ese período. Como ya he dicho, eso sera inevitable en la práctica, y en Ciencia política y en Derecho público vale más generalizar una teoría deducida de una práctica necesaria, que apegarse a una ficción derivado de un prejuicio.

Claro es que no existen las mismas razones para atribuir esa irresponsabilidad a los jefes ministeriales de los departamentos del Poder ejecutivo. No hay ninguna razón para que sean inviolables. Si cometen un delito, son y deben ser responsables ante las Cámaras y ante los Tribunales. No hay dificultad ninguna para proceder contra ellos, y no ocasionaría ningún interregno su detención y su prisión. Los Ministros de los Reyes no necesitan tener, ni tienen en los sistemas que estudiamos, un carácter más sagrado que los de los jefes electivos.

En cambio, ni la responsabilidad *política* de los Ministros ante el Poder legislativo es un principio de la ciencia, ni tampoco es una exigencia científica la irresponsabilidad. Es una cuestión de alta política cuya solución debe depender, en cada caso, del carácter general de las Cámaras y de sus electores. Pero la responsabilidad o irresponsabilidad parlamentaria de los Ministros conducen a diferencias muy profundas en cuanto a la marcha del Gobierno. La responsabilidad ministerial llevará inevitablemente al Gobierno de partido y a la subordinación del Poder ejecutivo a la rama popular del Parlamento. Gobierno de partido puede haberle también cuando los Ministros son irresponsables, pero no es inevitable, como en el otro caso; y donde no existe responsabilidad, puede conservarse mucho más fácil

la independencia del Poder ejecutivo. No cabe duda de que, en la vida del Estado, hay períodos en que es muy conveniente que ambos poderes marchen de acuerdo. La época activa, creadora, casi puede decirse que lo exige. Pero hay otras en que tal acuerdo no sería ventajoso. Después de un período activo, creador, es natural un tiempo de relativo reposo para que las nuevas instituciones, leyes y medidas hagan su obra y prueben su valer. En tales períodos conviene más medida en el movimiento del Gobierno, y la diferencia de criterio político entre el Poder legislativo y el ejecutivo puede ser más beneficioso que la identidad. En los sistemas donde ambos Poderes son electivos, debe suponerse que los dos estarán en manos del mismo partido durante las épocas críticas y laboriosas de desarrollo, mientras que en los períodos ordinariosde consolidación es probable, por lo menos, que no suceda así. En los sistemas donde la jefatura del Poder ejecutivo es hereditaria y las Cámaras son electivas, o por lo menos la popular, puede ocurrir lo propio. Es probable que ocurra. El jefe hereditario tiene tanto interés como el electivo en mantenerse en buena armonía con todo el pueblo. Esa es en la mayoría de los casos la primera condición para su permanencia en el Poder; y el jefe hereditario suele velar por su propio interés tanto como el electivo. Con todo, si no está de acuerdo con el pueblo, y persiste en oponerse al Poder legislativo en asuntos donde las Cámaras representan la opinión popular, su oposición no es tan fácil de vencer como la del jefe electivo. Puede no expirar tan pronto el período de su mando. Pero puede también expirar antes; y la historia acredita que el sucesor por herencia puede apartarse de las ideas de su antecesor tanto como el sucesor elegido.

Aunque el Jefe del Poder ejecutivo sea del mismo partido que la mayoría legislativa, la independencia política de su administración respecto de las Cámaras será más ventajosa que su subordinación a la mayoría legislativa, por lo menos en los períodos normales y tranquilos de la marcha del Estado. Puede ser también más ventajosa durante los períodos del desarrollo activo. No hay Cámaras que posean una sabiduría infinita. Un jefe del Poder ejecutivo dotado de la bastante independencia de acción, puede impedir que sus amigos políticos presenten proyectos de ley inconvenientes.

Si dicho jefe, en fin, no perteneciese a ningún partido político, como puede suceder cuando es hereditario, la independencia política de su Ministerio puede ser altamente beneficiosa, no sólo para el mayor acierto en la legislación, sino para proteger los derechos de la minoría contra la tiranía posible de la mayoría legislativa.

No cabe, pues, decir que, en el Estado moderno, el sistema hereditario exija la responsabilidad política del Ministerio ante las Cámaras más que el sistema electivo. De hecho, entre los Estados que aquí se estudian, uno de los dos en que el Ministerio es responsable (Francia) posee un jefe electivo, y uno de los dos en que el Ministerio es irresponsable (Alemania) posee un jefe hereditario. A pesar de todo, hay que convenir en que lo verosímil es que el jefe hereditario ejerza más influencia sobre las Cámaras que el electivo, aunque las facultades de los dos sean las mismas. Por consiguiente, lo probable es que el Gobierno parlamentario sea más conservador en el primer caso que en el segundo, es decir, más viable y seguro.

¿Cuáles son, pues, las circunstancias que hacen ne-

cesaria o conveniente la responsabilidad política del Ministerio ante el Poder legislativo, o ante la Cámara popular?

Hay aquí dos preguntas distintas, que demandan dos respuestas distintas. Yo no veo nada que *exija* tal relación, como no sea la incapacidad del Jefe del Poder ejecutivo, o su irracional persistencia en una política impopular, o una perfidia tan manifiesta que haga imposible confiar en él. Pero la responsabilidad ministerial ante las Cámaras será *ventajosa* cuando el Cuerpo electoral y las Cámaras alcancen tan alto nivel intelectual y moral que sean incapaces de juicios erróneos ni actos injustos. Entonces el freno y contrapeso de la doble o triple deliberación por Cuerpos independientes no será necesario, sino más bien perjudicial. Habrá pasado la era de las transacciones. Pero mientras no suceda algo parecido, la responsabilidad del Ministerio ante las Cámaras por la política gubernamental, conduce a medidas poco meditadas y a Gobiernos radicales. Yo no creo que el régimen parlamentario disfruta ahora de tan alto predicamento en la ciencia política como hace diez o más años. Pareció abonarle la práctica en Inglaterra, mientras el Cuerpo electoral era tan reducido como hace veinticinco años; pero la gran extensión reciente de ese Cuerpo ha revelado peligros que apenas se sospechaban antes, y quebrantado la antigua fe en su perfección y en su adaptación a todas las condiciones de la sociedad política. Yo no vacilo en decir que, a mis ojos, Inglaterra, lo mismo que Francia, necesita dar más independencia al Poder ejecutivo frente al legislativo.

He apuntado una diferencia entre la responsabilidad ministerial consignada en el sistema inglés y la procla-

mada en el francés, a saber: que mientras la primera sólo es colectiva, la segunda es juntamente individual y colectiva. La última me parece más completa en el papel, pero de pésimos resultados en la práctica. Divide la responsabilidad allí donde debería concentrarse. Promueve la disensión y la discordia en el Ministerio. Expone a los Ministros más débiles (y a veces más rectos) a ser víctimas de colegas más hábiles.

III

Como he dicho al principio de esta comparación, si se mira a las facultades atribuídas al Poder ejecutivo, las diferencias entre los cuatro sistemas son menos acentuados que cuando se mira a las condiciones en que se confiere ese Poder y a su relación con el legislativo. En los cuatro son casi idénticas las facultades propias de ese Poder: la representación diplomática, el mando supremo de las fuerzas, la vigilancia de la ejecución de las leyes y el nombramiento de los funcionarios. Las facultades relativas a la legislación, aunque varían en los cuatro sistemas, en el fondo son equivalentes. Donde falta el *veto,* le compensan algo, a mi ver, la iniciativa de las leyes y la facultad de disolución. Pero estas últimas facultades significan poco, si el jefe del Poder ejecutivo (o el Ministerio por cuya mediación obra) no es independiente del Poder legislativo. Donde el Ministerio no es más que un Comité de una de las Cámaras, y enteramente responsable ante la misma, esa apariencia de intervención del Poder ejecutivo es más o menos ilusoria, y llega a ser casi nula cuando, para llegar a la disolución, se necesita el consentimiento de una de las Cámaras.

Sin embargo, hay una diferencia de mucha importancia en esos cuatro sistemas por lo que se refiere a las facultades del Poder ejecutivo. El residuo de Poderes generales que el Estado deja al Gobierno, es decir, aquellos que no le prohibe y que no confiere especialmente a un órgano determinado, se reservan en los Estados Unidos a las Cámaras regionales, en Alemania a los Poderes ejecutivos regionales y en Francia a las Cámaras, mientras que en Inglaterra los conserva la Corona. Las causas que han producido y mantienen aún esta diferencia son indudablemente el ser el Gobierno inglés un Gobierno centralizado y el subsistir la Corona como Gobierno después de haber dejado de ser soberana. A no ser por su sistema federal de Gobierno, los Estados Unidos y Alemania dejarían, sin duda, esos Poderes a sus Cámaras generales; y a no ser por la caída del Trono en las revoluciones de que proceden los actuales sistemas de los Estados Unidos, de Alemania y de Francia, esos Poderes residirían aún, sin duda, en la Corona.

He ahí la diferencia más esencial que existe en los cuatro sistemas de Poder ejecutivo sometidos a nuestro examen. Coloca a la Corona inglesa en una posición mucho más fuerte que tendría de otro modo. Le da una potestad reglamentaria constitucional respecto a todas las materias no reguladas por el Derecho escrito ni consuetudinario que ninguno de los otros tres Poderes ejecutivos tiene. La potestad reglamentaria del Presidente de los Estados Unidos, del Emperador alemán y del Presidente de Francia, es casi exclusivamente legal, no constitucional, y específica, no general. En estos casos esas facultades de reglamentación las da el Poder legislativo, y él puede quitarlas. Ahora bien; la potestad re-

glamentaria presta su mayor servicio al Estado cuando se ejerce para satisfacer exigencias imprevistas que requieren una inmediata acción. Una buena ciencia política aprobaría, pues, que el Poder ejecutivo tuviese un residuo de facultades generales. Esas facultades deben ser de origen constitucional, pero no es menester que la Constitución las garantice contra intrusiones legislativas; es decir, no es menester que se las atribuya exclusivamente al Poder ejecutivo. La razón que hay para su existencia no exige eso. Cuando las Cámaras legislativas *pueden* ejercer esas facultades, la Constitución debe permitirles que lo hagan; pero, cuando no pueden, ganará mucho el Estado con que la Constitución autorice al poder ejecutivo para ejercerlas.

De la comparación precedente resulta que, aunque la diferencia que existe entre estos cuatro sistemas en punto a la organización y a las facultades del Poder ejecutivo no es tan grande como parece a primera vista, es mayor, sin embargo, que la que ofrecen sus sistemas legislativos. Hay para ello una razón histórica. Las Cámaras legislativas son un producto más puro del Estado moderno, mientras que el Poder ejecutivo es en un grado mayor una institución transmitida por las edades pasadas. Su adaptación a las condiciones modernas está todavía realizándose, y la ciencia política del porvenir deberá prestar a esta esfera la mayor parte de su atención.

División cuarta.—Constitución del Poder judicial.

Debo recordar de nuevo a mis lectores que escribo un libro de Derecho constitucional, y no de Derecho público; es decir, trato de la parte del Derecho público ordenada en las Constituciones. No hay duda de que algunas partes del Derecho público, que ahora sólo existen en forma de leyes o costumbres, deben entrar en las Constituciones, así como tampoco hay duda de que algunas cosas contenidas en las Constituciones son asuntos más propios de regulación legislativa ordinaria. En las páginas precedentes he indicado dónde se han cometido, en mi sentir, esos yerros, y en el examen del presente tema haré lo propio. Pero no trataré de este tema sino hasta donde entra en las Constituciones, tanto por la razón antes apuntada cuanto porque a esta obra han de seguir otras de Derecho administrativo y jurisprudencia comparada, en que se examinará bajo todos sus aspectos la organización de los Tribunales.

CAPITULO PRIMERO

Organización y facultades del Poder judicial en la Constitución de los Estados Unidos.

I.—LA BASE DEL PODER JUDICIAL

La Constitución declara que "el Poder judicial de los Estados Unidos residirá en un Tribunal Supremo y en tantos tribunales inferiores como estime conveniente crear y establecer el Congreso„ (1).

Aparentemente el Tribunal Supremo es creado aquí por la Constitución, mientras que la existencia de los inferiores depende de la voluntad del Poder legislativo. Pero, examinando más atentamente el asunto, se ve que la existencia del mismo Tribunal Supremo depende virtualmente de la voluntad del Poder legislativo. Éste, a falta de disposiciones constitucionales, puede determinar el número de plazas que ha de contener el Tribunal Supremo, crear esas plazas y fijar sus dotaciones. Podría creerse que, hecho esto, el Tribunal tenía un áncora a que asirse contra el Poder legislativo, puesto que la Constitución dice que los jueces conservarán sus cargos mientras observen buena conducta, y

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 3.º, sec. 1.ª

prohibe disminuir sus sueldos mientras los ocupen (1). Pero debe recordarse que al término de las funciones de cada uno por muerte, renuncia o sentencia del Senado, el Congreso puede modificar o abolir para lo sucesivo aquel cargo particular. Puede así suprimir virtualmente el Tribunal Supremo al dejar vacantes sus plazas los magistrados que le constituyan en el momento de adoptarse esa política destructora. Interpretando rectamente el espíritu de la Constitución, debería entenderse que el precepto relativo a la creación del Poder judicial manda al Congreso organizar el Tribunal Supremo y los tribunales inferiores, en términos de que puedan atender al despacho de los asuntos judiciales del Gobierno central; pero el Congreso es el único intérprete autorizado de la Constitución en esta materia, y no se halla sometido aquí a más intervención que la del Estado. Los comicios pueden influir en los legisladores, pero mandar al Congreso sólo puede hacerlo el soberano. Se verá así que el poder judicial, aun en la Constitución de los Estados Unidos, no disfruta realmente de la misma independencia que el legislativo y el ejecutivo. Para dársela es menester que la Constitución establezca todos los tribunales y todos los cargos, y consigne medios para la selección de los jueces sin intervención de los otros Poderes. Esta consideración me parece el argumento más importante a favor de la elección del personal. Convengo, no obstante, en que el argumento es más académico que práctico. El Congreso dista mucho de haber atendido cumplidamente a las exigencias de la Administración central de justicia, como lo revela el más ligero examen de los asuntos

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 3.°, sec. 1.ª

pendientes ante el Tribunal Supremo; pero no ha reclamado el derecho de proveer a la organización del Poder judicial, en uso de las facultades discrecionales que la Constitución le confiere.

Con esta idea previa de la base constitucional del Poder judicial podemos examinar ahora los pormenores de su organización y facultades, hasta donde la Constitución los regula.

II.—PROVISIÓN DE LOS CARGOS JUDICIALES

Todos los jueces de los Tribunales del Gobierno central son designados por el Presidente (1), confirmados por el Senado (2), y reciben su "comisión„ del Presidente (3). Esos son los tres elementos del nombramiento. Pero los dos primeros se diferencian del último. La Constitución deja la propuesta por completo a discreción del Presidente: no prescribe condición ninguna para el desempeño de los cargos judiciales. Discrecional es asimismo la facultad que tiene el Senado de aprobar o rechazar las propuestas. Pero el expedir la "comisión„ es una función ejecutiva. La Constitución manda al Presidente formalizarla (4). Con todo, si no lo hiciese, no hay modo de obligarle a que lo haga. De ese modo puede invalidar el nombramiento, si quiere. Pero si la firma y la transmite, como la ley dispone, al Secretario de Estado, entonces la persona agraciada se halla investida de un derecho competente contra cualquier tenta-

(1) Constitución de los Estados Unidos, art. 2.°, sec. 2.ª, § 2.

(2) *Ibidem.*

(3) *Ibid.*, sec. 3.ª

(4) *Ibidem.*

tiva que hiciese el Secretario de Estado para privarle de él; y si el Secretario sella y registra la "comisión", como la ley previene, el Presidente mismo no podría ya dejarla sin efecto, aun cuando se la devolviese a ese fin el Secretario (1).

Una vez nombrado, el Juez ocupa su puesto mientras observe buena conducta (2). En otras palabras: posee el cargo durante su vida, a no ser que renuncie o a menos que sea acusado por una Cámara y condenado por la otra a la pérdida de su puesto.

El Congreso, pues, decide respecto a la cuestión de conducta mediante el juicio del Senado constituído en Tribunal. El punto importante —importante por lo que afecta a la independencia de la posición judicial— es si la Constitución deja al Congreso en plena libertad para interpretar las palabras "buena conducta", o si le pone límites. La Constitución dice que se destituirá a los funcionarios a consecuencia de una acusación de la Cámara de Representantes ante el Senado, cuando resulten convictos de traición, cohecho u otros crímenes o delitos graves (3); es decir, de actos que caigan bajo la acción de los Tribunales ordinarios. Esos actos se hallan bastante bien definidos en nuestro sistema de Derecho penal. Por dos razones, pues, creo que es limitada la facultad que tiene el Congreso de interpretar la expresión "buena conducta", a saber: porque una facultad ilimitada le permitiría destruir la independencia del Poder judicial, y porque, especificando la Constitución la clase de actos que han de cometer los jueces para

(1) Marbury *v.* Madison, U. S. Reports, 1 Cranch, 137; United States *v.* Le Baron, U. S. Reports, 19 Howard, 73.

(2) Constitución de los Estados Unidos, art. 3.º, sec. 1.ª

(3) *Ibid.*, art. 3.º, sec. 4.ª

poder ser acusados y destituídos, deben entenderse excluídas las demás clases. Pero la Constitución no ofrece medios para imponer esos límites al Poder legislativo. Si éste interpreta sus facultades con un criterio más amplio que el expuesto, no hay poder que revoque sus actos en nuestro sistema fuera del poder soberano. Ese criterio más amplio parece haber tenido en otras épocas (1); pero más recientemente ha manifestado la tendencia plausible a adoptar el más estrecho (2).

El último elemento comprendido en el principio de la independencia judicial es la suficiencia y fijeza de la dotación. La Constitución permite al Congreso determinar el sueldo. pero le prohibe alterar el asignado a un juez mientras desempeñe la plaza (3). El Congreso ha infringido una vez esta prescripción constitucional, y siempre ha procedido con mucha parsimonia en la remuneración de los jueces. Sin embargo, en el terreno de la práctica, no veo más manera de regular el asunto que la presente. Ningún principio de ciencia política permite que los jueces mismos fijen sus sueldos. Tampoco puede darse al Poder ejecutivo tal atribución respecto al judicial. Hay que elegir entre la Constitución o el Poder legislativo. Claro es que el Estado puede prescribir las dotaciones en la Constitución, y eso aumentaría grandemente la independencia judicial; pero sería una solución imprevisora. La remuneración debe crecer con el coste de la vida, a menos de señalar des-

---

(1) Anales del 8.° Congreso, 1.ª legislatura, acusación del juez Pickering, págs. 794 y sig.

(2) Anales del 8.° Congreso, 2.ª legislatura, acusación del juez Chase, págs. 81 y sig.; Debates del Congreso, vol. VII, caso del juez Peck, pág. 9 y sig.

(3) Constitución, art. 3.°, sec. 1.ª

de un principio dotaciones tan altas que permitiesen descontar ese aumento de gastos. Sería cosa inconveniente introducir una enmienda constitucional cada vez que esa necesidad fuese manifiesta, y, después de todo, no es seguro que el Estado fuese más generoso en este punto que el Poder legislativo. La única manera práctica de curar este defecto común a los Estados democráticos, es la mayor ilustración de los legisladores.

III.—FACULTADES DEL PODER JUDICIAL

La jurisdicción de los Tribunales de los Estados Unidos se determina de dos modos: por un lado, según el carácter de la materia en litigio; por otro, según el carácter de las partes.

1. En la primera esfera se extiende a todos los casos de justicia o de equidad previstos en la Constitución, en las leyes y en los tratados de los Estados Unidos, y a todos los del Almirantazgo y de la jurisdicción marítima (1).

2. En la segunda esfera se extiende a todos los casos que afecten a Embajadores, demás Ministros públicos y Cónsules; a las contiendas en que sean parte los Estados Unidos; a los que se susciten entre dos o más Regiones, entre una Región y los ciudadanos de otra, entre ciudadanos de diversas Regiones, entre ciudadanos de la misma Región que reclamen concesiones de tierras de Regiones distintas, y entre una Región o ciudadanos o súbditos de Estados extranjeros (2).

No me detendré a explicar las razones que existen

(1) Constitución, art. 3.°, sec. 2.ª

(2) *Ibidem.*

para conferir jurisdicción en los casos citados a los Tribunales del Gobierno central. Son, en resumen: el mantenimiento de la supremacía y uniformidad del Derecho de los Estados Unidos; la defensa de la responsabilidad internacional de los Estados Unidos y de su dignidad soberana; la prevención de la discordia entre las Regiones, y el logro de decisiones imparciales. Todas ellas son razones imperiosas, y unas u otras vendrán siempre en apoyo de la jurisdicción que la Constitución confiere a los Tribunales de los Estados Unidos.

En lo que toca a este punto, las dos cuestiones de más importancia para la Ciencia política y el Derecho constitucional comparado son éstas: si la Constitución confiere al Poder judicial la facultad de interponerse entre ella y el Poder legislativo, e impone al segundo las interpretaciones que dé a la Constitución el primero; y si la Constitución, o más bien, el Estado mediante la Constitución, confiere a los Tribunales de los Estados Unidos la facultad de interpretar libremente las leyes en todas las esferas de su jurisdicción.

El Tribunal Supremo ha dado respuesta a estas cuestiones. Ha afirmado el derecho del Poder judicial a interponerse entre la Constitución y el Poder legislativo, y declarar nulo un acto de éste cuando atenta a derechos o propiedades privadas que garantiza la Constitución, según la interpreta el Poder judicial (1). Pero el Tribunal no reivindica tal poder cuando los actos del Congreso no lesionan los derechos privados ni la propiedad privada (2). No hay que decir que si le reivindi-

(1) Civil Rights Cases, 109 U. S. Reports, 3.

(2) Luther *v.* Borden, U. S. Reports, 7 Howard, 1; The Cherokee Nation *v.* Georgia U. S. Reports, 5 Peters, 1; Missis-

ca contra las intrusiones del Poder legislativo en tales derechos y propiedad, *a fortiori* le reclama frente a los actos de las Regiones (1). El Tribunal mismo debe decidir cuándo afecta el caso primariamente a los derechos o a la propiedad privada, y cuándo es primariamente una cuestión política. El Tribunal funda su actitud en el precepto constitucional que confiere jurisdicción al Poder judicial sobre todos los casos previstos en la Constitución.

La interpretación judicial de esta última es, pues, la definitiva; pero debe darse bajo la forma de un caso, y, por consiguiente, sólo puede darse en aquellas cuestiones que forman asunto propio de un caso. Ahora bien; un caso es un proceso, y un proceso no puede entablarse sino cuando se halla en juego directamente una relación privada.

La consecuencia que debe deducir la Ciencia política de este criterio sostenido por el mismo Tribunal, es que la decisión del Tribunal no afecta realmente más que al caso determinado, y que en el Poder ejecutivo, sin violar la Constitución, puede seguir exigiendo el cumplimiento de aquella ley en todos los casos en que no se haya reclamado y obtenido contra ella el amparo de los Tribunales. Con todo, el respeto que inspiran en los Estados Unidos las decisiones judiciales ha dado a cada sentencia particular del Tribunal Supremo la fuerza de una regla general, y ha erigido en norma de nuestro derecho Constitucional consuetudinario el que el Poder ejecutivo se abstenga de seguir imponien-

sipi *v.* Johnson, U. S. Reports, 4 Wallace, 475; Georgia *v.* Stanton, U. S. Reports, 6 Wallace, 50.

(1) Cohens *v.* Virginia, U. S. Reports, 6 Wheaton, 264; Virginia Caupon Cases, 114 U. S. Reports, 269.

do una ley declarada inconstitucional en cualquier caso.

Respecto a si el Poder judicial de los Estados Unidos posee, en el ejercicio de su jurisdicción, el derecho de interpretar libremente las leyes, el Tribunal Supremo ha dado la siguiente respuesta. Afirma ese derecho en todos los casos en que la jurisdicción es determinada por el carácter de la materia litigiosa; pero cuando la jurisdicción se basa sólo en el carácter de las partes, sienta el principio de que los Tribunales de los Estados Unidos, al interpretar las leyes locales que se aplican al caso, deben seguir la interpretación que les dé el Tribunal superior de la Región. Se aboga en apoyo de esta doctrina que toda ley puramente regional es interpretada últimamente por los Tribunales regionales, y que el *common law* es derecho puramente regional (1); es decir, que los Estados Unidos no tienen un Derecho común. El mismo Tribunal no ha podido ser fiel a esta doctrina en la práctica. En muchos casos en que la jurisdicción de los Tribunales de los Estados Unidos se basaba enteramente en el carácter de las partes (2), ha dictado sentencia en oposición con las de los Tribunales superiores de las Regiones interesadas. Tal acción no puede explicarse razonablemente sino admitiendo que los Estados Unidos tienen un Derecho consuetudinario común; que los Tribunales de los Estados Unidos disfrutan de tanta independencia para interpretar ese Derecho como para interpretar la Constitución, las le-

(1) Wheaton *v.* Peters, U. S. Reports, 8 Peters, 591.

(2) Munroe Smith, *State Statute and Common Law*, «Political Science Quarterly», vol. III, núm. 1.—Meigs, *Federal Doctrine of general principles of Jurisprudence*, «Central Law Journal», vol. 29, núm. 24.

yes escritas y los tratados de los Estados Unidos; y que en muchos casos donde la jurisdicción de esos Tribunales sólo se basa aparentemente en el carácter de las partes, la cuestión que se ventila pertenece a tal Derecho.

IV.—DISTRIBUCIÓN DE LAS FACULTADES JUDICIALES

1. Según la Constitución, el Tribunal Supremo sólo conocerá en primera instancia de los casos que afecten a Embajadores, otros diplomáticos y cónsules, y de aquellos en que sea parte un "Estado„ (1). La frase "que afecten a Embajadores„, etc., comprende, creo, según el Tribunal, todos los casos en que el Embajador, etc., sea parte en el litigio o se halle directamente afectado por la sentencia (2). La palabra "Estado„ significa aquí evidentemente una de las Regiones de la Unión. La Constitución, pues, no confiere al Tribunal Supremo jurisdiccion en primera instancia cuando es parte un Estado extranjero o simplemente un extranjero. El Tribunal ha adoptado el principio de que su jurisdicción en primera instancia no puede extenderse por una ley del Congreso (3).

La Constitución no confiere al Tribunal Supremo exclusivamente la facultad de entender en primera instancia en esos casos. Falta, pues, que el Congreso determine si pueden entender también otro u otros

(1) Const., art. 3.°, sec. 2.ª, § 2.
(2) United States *v.* Ortega, U. S. Reports, 11 Wheaton, 467.—Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, t. II, pág. 448.
(3) Marbury *v.* Madison, U. S. Reports, 1 Cranch, 137.—*Ex parte* Yerger, U. S. Reports, 8 Wallace, 85.

tribunales, y, si es así, bajo qué formas y limitaciones (1).

2. De todos los demás casos a que se extiende la jurisdicción de los Tribunales de los Estados Unidos conocerá el Supremo en grado de apelación, según el precepto constitucional (2). Esta jurisdicción se extiende también a todos los casos en que hubiese podido entender en primera instancia, pero que se inicien de hecho en otro Tribunal (3). Se extiende también constitucionalmente tanto al derecho como al hecho (4).

V.—LIMITACIONES CONSTITUCIONALES DE LA ACCIÓN JUDICIAL

1. Ya he tratado de la mayoría de estas limitaciones al hablar de las inmunidades del individuo frente al Gobierno general. La Constitución, como hemos visto, exige que los Tribunales no decreten pesquisas sin motivarlas y especificarlas, que no persigan por un crimen a que vaya aneja una pena infamante sino mediante denuncia de un gran Jurado, que concedan el *habeas corpus,* a menos de hallarse legalmente suspendido, que no juzguen a ningún delincuente sin el concurso del Jurado, que el juicio sea público, que no obliguen al acusado a declarar contra sí, que le den medios de obtener testimonios en su favor, que no le sometan más de una vez por el mismo delito a un proceso que le exponga a perder la vida o un miembro, que hagan saber

(1) Börs *v.* Preston 111, U. S. Reports, 252.—Ames *v.* Kansas, 111 U. S. Reports, 449.

(2) Constitución, art. 3.º, sec. 2.ª, § 2.

(3) Cooley, *Principles of Constitutional Law*, pág. 113.

(4) Constitución, art. 3.º, sec. 2.ª, § 2.

al acusado la naturaleza y la causa de la acusación, que le garantice la asistencia de abogado defensor, que no le exijan fianza ni multas excesivas, ni le impongan castigos crueles ni insólitos, que las causas sometidas al juicio por jurados no se vean en apelación sin el concurso del Jurado, etc. Sobre estos puntos remito al lector al lugar citado, sin más que advertir que lo que es inmunidad para el individuo es limitación para el Gobierno.

2. Pero, entre las limitaciones impuestas a la acción de los Tribunales de los Estados Unidos, hay dos que no se examinaron al tratar de las inmunidades individuales, y que deben explicarse aquí, por consiguiente.

La primera es la limitación especial contenida en la enmienda XI, que prohibe a los Tribunales de los Estados Unidos entender en asuntos incoados o seguidos contra una Región por un ciudadano de otra o por ciudadanos o súbditos de Estados extranjeros.

Es principio general de la ciencia política que un soberano no puede ser perseguido en justicia por un súbdito, si no es con su propio consentimiento. Tal es la razón por la cual no puede procederse contra los Estados Unidos. Ese principio no protegería a una Región contra un proceso a instancia de un individuo, puesto que la Región es soberana. Para que existiese, pues, la limitación presente, era menester que la impusiera el soberano mediante la Constitución.

Pero los términos en que la Constitución la formula indican que el precepto debe mirarse como una aclaración más que como una limitación añadida. Parecen decir que, según el principio general, no puede procederse ante los Tribunales contra una Región, o, lo que es lo mismo, que la Región es soberana. La limitación no

puede apoyarse más que en ese fundamento, lo cual significa que, a mi juicio, no puede apoyarse en ninguno. El mismo Tribunal Supremo ha comprendido evidentemente el error de ese límite, y le ha hecho ilusorio siempre que ha sido posible conseguir que el individuo aparezca como demandado, y no como querellante, en un pleito donde la otra parte es una Región (1), y siempre que ha sido posible considerar como demandado personalmente a un funcionario de la Región, en lugar de la Región misma (2).

El segundo límite es el general contenido en el artículo 3.º, sección 2.ª, párrafo 2.º, que faculta al Poder legislativo para dictar reglas y establecer excepciones respecto a la competencia del Tribunal Supremo para juzgar en apelación.

Esta facultad del Poder legislativo es muy grave. Deja casi a merced suya esa jurisdicción del Tribunal Supremo. El Poder legislativo ha hecho uso de esa atribución, y, hasta donde yo sé, no puede decirse que haya abusado de la misma. Pero me parece un sacrificio innecesario de la independencia de los Tribunales exigir que lo que ellos pueden hacer mejor, según reglas propias, espere el buen placer, cuando no el capricho del Congreso.

Para concluir el examen de este punto (a saber: la organización judicial y las facultades judiciales del Gobierno central en aquellas partes de los Estados Unidos donde rige el Gobierno federal), sólo falta decir que, aunque los Tribunales de los Estados Unidos no pueden intervenir en la esfera reservada a la jurisdicción de los

(1) Cohen *v.* Virginia, U. S. Reports, 6 Wheaton, 264.
(2) Poindexter *v.* Greenhow, 114, U. S. Reports, 702.

Tribunales regionales, sin embargo, pueden sostener su competencia cuando se acuerda el pase de una causa con arreglo a las formas establecidas por el Congreso, prohibiendo toda nueva actuación de los Tribunales regionales (1).

VI.—LOS TRIBUNALES TERRITORIALES

Los preceptos de la Constitución relativos al Poder judicial no se aplican a aquellas partes de los Estados Unidos que no se hallan sometidas al sistema federal de Gobierno. En esas partes el Congreso tiene plenos poderes para legislar sobre la organización y facultades de los Tribunales (2). De modo, pues, que los Tribunales territoriales son puras creaciones de las leyes ordinarias. No se relacionan directamente con la Constitución sino por el hecho de que hay inmunidades constitucionales de los individuos frente al Gobierno general que no dependen de la residencia en una Región, y esas deben mirarse como limitaciones impuestas también a la acción de esos Tribunales.

VII.—EL SENADO COMO TRIBUNAL

La Constitución erige al Senado de los Estados Unidos en alto Tribunal para conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Representantes (3).

1. Dispone al efecto que, cuando el Senado se constituya en Tribunal, los Senadores juren o prometan (4).

(1) French, Trustee *v.* Hay, U. S. Reports, 22 Wallace, 250.
(2) Clinton *v.* Engelbrecht, U. S. Reports, 13 Wallace, 434.
(3) Constitución, art. 1.°, sec. 3.ª, § 6.
(4) *Ibidem.*

El Senado ha entendido que se trata aquí de un juramento o promesa especial, y que no se satisface lo que ese precepto exige con el juramento general prestado por cada Senador para tomar asiento en la Cámara como tal Senador (1). La Constitución dispone también que, cuando haya de ser juzgado el Presidente de los Estados Unidos, será presidente del Tribunal el del Supremo (2). Es de suponer que este Tribunal no puede hacer nada sin que esté presente el *quorum* exigido en el Senado como Cuerpo legislativo, aunque la Constitución no lo declara de un modo expreso (3). Todo lo restante en punto a la organización y Constitución del Tribunal es asunto de legislación ordinaria o de reglamentación del mismo Tribunal.

Puede preguntarse si el Senado *debe* constituirse en Tribunal cuando la Cámara de Representantes le pida que ordene la comparecencia de la parte a quien esta Cámara haya resuelto acusar. Yo diría que el Senado sólo tiene la obligación moral de hacerlo; pero si se negara, la Cámara no tiene, dentro de la Constitución, medios de obligarle.

2. En cuanto a la jurisdicción de ese Tribunal, la Constitución dice que se extiende al Presidente, al Vicepresidente y a todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos, a quienes la Cámara de Representantes acuse ante él de traición, cohecho u otros crímenes o delitos graves (4).

Los oficiales del Ejército y de la Armada se eximen de su jurisdicción por hallarse sometidos a la de los

(1) *Congresional Record*, vol. IV, parte VII, pág. 3.
(2) Constitución, art. 1.°, sec. 3.ª, § 6.
(3) *Ibid.*, art. 2.°, sec. 4.ª
(4) Constitución, art. 2.°, sec. 4.ª

Tribunales militares. Los miembros de ambas Cámaras se exceptúan también (1), porque no son funcionarios y están sometidos a la jurisdicción de las Cámaras respectivas. Naturalmente, los funcionarios que deben sus puestos a las Regiones no están sujetos a esa jurisdicción. La Constitución sólo habla de funcionarios de los Estados Unidos, y Estados Unidos significa aquí el Gobierno central a diferencia de las Regiones. Según opinión de un Ministro de Justicia, un juez territorial no está sometido a esa jurisdicción (2); y yo diría que si no está sometido a ella un juez territorial, no lo está ningún funcionario territorial. Pero dudo que esa opinión sea fundada. La razón aducida es que tal juez no es un funcionario constitucional, sino símplemente legal. Lo mismo pasa con la mayoría de los funcionarios de los Estados Unidos, puesto que sus cargos han sido creados por acto del Congreso. Si debiese aplicarse ese criterio, muy pocos funcionarios de los Estados Unidos se someterían a dicha jurisdicción.

Hasta la época del juicio del Belknap era dudoso si el Senado podía juzgar a un funcionario que no ocupase su puesto al tiempo de procederse contra él y durante el proceso (3). Belknap dimitió y le fue admitida la renuncia antes de que el proceso empezara, pero el Tribunal entendió en el caso (4). Entonces, pues, quedó establecido el precedente de que un individuo que no sea funcionario al tiempo del proceso puede ser juz-

(1) Anales del Congreso, 5.° Congreso, vol. II, página 2.319.
(2) *Opinions of the Attorney General*, pág. 409.
(3) *Congressional Globe*, Congreso XL, 2.ª legislatura, parte II, pág. 1.559.
(4) *Congressional Record*, vol. IV, parte IV, pág. 76.

gado por traición, cohecho u otros crímenes o delitos graves cometidos cuando era funcionario.

Respecto a los delitos por los cuales puede acusarse ante este Tribunal a un funcionario (o a una persona que lo fuese cuando se supone que los cometió), el de traición le define la Constitución misma. He examinado esa definición en otra parte de este libro, y supongo que rige para este Tribunal lo mismo que para los ordinarios.

Los demás delitos no los define la Constitución, y, por consiguiente, puede definirlos el Tribunal apoyándose en el Derecho escrito o en el consuetudinario. Esto le da un poder amplísimo, puesto que no hay apelación de sus decisiones a los tribunales ordinarios. Un examen de los casos llevados ante él demuestra que, excepto quizá en uno, se ha inspirado en un criterio rectamente conservador al interpretar el sentido de esos términos. No ha querido pronunciar sentencia contra un funcionario por el solo hecho de que no cumpliese sus deberes o no ejerciese sus facultades como le pareciese bien al Tribunal, si su acción o su omisión no constituían un delito según el Derecho nacional. Ha comprendido que no sería posible la independencia del Poder ejecutivo exigida por la Constitución, si el legislativo se arrogase la facultad ilimitada de interpretar esos términos, y considerase como delitos sometidos a su jurisdicción los actos de los funcionarios siempre que existiese una diferencia de opiniones entre los Cuerpos legislativos y los Poderes ejecutivo y judicial en cuanto a las facultades y deberes de los funcionarios.

3. Respecto al procedimiento que ha de seguirse, la Constitución erige a la Cámara de Representantes en

único acusador legal (1), pero no prescribe la manera cómo ha de proceder. Deben determinarla, pues, las leyes o el reglamento de la Cámara misma. A falta de leyes, la regulación corresponde a la Cámara. Supongo que los límites impuestos por la Constitución a la acción de los Tribunales ordinarios en materia criminal deben regir para éste, v. gr.: los preceptos que exigen la declaración de dos testigos o la confesión en juicio público para condenar por traición, el juicio pronto y público, la notificación al acusado de la naturaleza y causa de la acusación, facilidades para obtener testimonios en su favor, abogado, etc. (2).

La Constitución dice de un modo expreso que no podrá dictarse sentencia condenatoria sin que intervengan en la votación las dos terceras partes de los miembros presentes (3). Los que estando presentes no voten deberán, pues, contarse en favor de la absolución.

Todo lo demás referente al procedimiento debe determinarse por legislación ordinaria o por el reglamento del Senado como Cuerpo legislativo o como Tribunal. A falta de ley, por consiguiente, lo reglamenta el Senado. Pero hay una cuestión, y cuestión que sería muy grave cuando el acusado fuese el Presidente de los Estados Unidos. Es ésta: si el Tribunal puede arrestar al acusado durante el proceso, y suspenderle entretanto, por consiguiente, en el ejercicio de sus funciones. El Tribunal decretó el arresto de Blunt (4). Era el primer caso

(1) Const., art. 1.°, sec. 2.ª, § 5.
(2) *Congressional Globe*, Congreso XL, 2.ª legislatura, parte II, págs. 1.559.
(3) Const., art. 1.°, sec. 3.ª, § 6.
(4) Anales del Congreso, V Congreso, vol. I, pág. 40.

de acusación, y el acusado no era un funcionario, sino un miembro del Senado mismo. Por dos razones, pues no puede aceptarse ese caso como un precedente, a saber: porque no siendo un funcionario la persona arrestada, puede decirse que se la puso bajo custodia en virtud de las facultades que tiene el Senado respecto de sus miembros, más bien que en virtud de sus facultades como Tribunal; y porque a la sazón se seguía la práctica inglesa, sin tener presente la diferencia que separa a ambos sistemas en cuanto al fin y resultado del proceso. La única pena autorizada por la Constitución de los Estados Unidos, lo mismo puede imponerse estando ausente el acusado que estando presente. Para nada hace falta su arresto. En el sistema inglés, como veremos más adelante, no sucede lo mismo. Yo no creo que una recta interpretación de la Constitución reconozca al Tribunal la facultad de arrestar al acusado y suspenderle de sus funciones durante el proceso. No pienso de modo alguno que tenga tal poder cuando el acusado es el Presidente.

4. En cuanto a las penas que puede imponer este Tribunal, el lenguaje de la Constitución es claro y preciso. Dice que no podrán ser más que "la destitución y la inhabilitación para todo cargo retribuído, honorífico o de confianza (es decir, para todo cargo) de los Estados Unidos" (1). Añade que la sentencia de destitución seguirá a la declaración de culpabilidad (2). Lo único que queda a discreción del Tribunal es lo referente a la inhabilitación del reo convicto para ejercer en el porvenir cargos públicos de los Estados Unidos. Puede o

(1) Const., art. 1.º, sec. 3.ª, § 7.
(2) *Ibid.*, art. 2.º, sec. 4.ª

no inhabilitarle; pero debe destituirle del cargo que desempeñara al declarársele culpable.

Añade la Constitución que la sentencia de este Tribunal no obsta para que la persona que la sufre sea juzgada por el mismo delito ante los Tribunales ordinarios, de la manera ordinaria y con las consecuencias ordinarias (1). El juicio ante el Senado no expone a la pérdida de la vida ni de ningún miembro; por consiguiente, no reza con él el precepto constitucional que prohibe el segundo juicio de una persona por el mismo delito, cuando en el primero se sentenció después de una acusación en regla.

5. La Constitución veda ejercer la prerrogativa presidencial de indulto a favor de una persona condenada por este Tribunal (2). No dice si el Tribunal puede revocar la sentencia en el caso de que la Cámara de Representantes pidiese un nuevo juicio, ni si el Congreso, por una ley de amnistía, puede levantar la inhabilitación para desempeñar cargos en el porvenir. Pero, juzgando por analogía con lo que pueden hacer los demás Tribunales, y por razones de ciencia política, creo que debe responderse afirmativamente a las dos cuestiones. En estos procesos hay más exposición que en ningunos otros de que influyan, y acaso de una manera decisiva, preocupaciones de partido. Algún remedio contra injusticias manifiestas debe reservarse en el sistema constitucional de todo Estado. Para algunos hombres, aun para los que necesitan de un empleo, el honor es más que la vida, y las razones que se oponen al indulto concedido por el Presidente no tienen valor tratándose del mismo Tribunal o del Congreso.

(1) Const., art. 1.º, sec. 3.ª, § 7.
(2) *Ibid.*, art. 2.º, sec. 2.ª, § 1.

CAPÍTULO II

Los Tribunales constitucionales de Inglaterra.

En el sistema inglés no hay más que dos Cuerpos que puedan llamarse Tribunales constitucionales, a saber: la Cámara de los Lores y el Comité judicial del Consejo privado. Todos los demás dependen de la legislatura ordinaria y, por consiguiente, no es obligado su examen en una obra que, en el dominio del Derecho; no mira más que al Derecho constitucional.

La nota por la cual puede distinguirse, a mi juicio, un Tribunal constitucional del que no alcanza esa categoría, es que tenga el poder de impedir su abolición por una ley ordinaria. Con arreglo a esta base de distinción, la Cámara de los Lores, en cuanto Tribunal, es un Tribunal constitucional. No puede adoptarse ninguna simple ley que afecte a sus facultades judiciales sin su propio y libre consentimiento. La Cámara de los Comunes no puede obligar a la de los Lores a consentir una cosa contra su voluntad más que cuando obra como Estado.

No es tan patente que el Comité judicial del Consejo privado pueda defenderse a sí propio contra el Poder legislativo. A no ser que se mire este Cuerpo como el Tribunal propio de la Corona, y se conceda a la Corona el *veto* absoluto en defensa de sus prerrogativas,

tendremos que negar a este Cuerpo un carácter constitucional y reconocer que un simple acto legislativo puede modificar o destruir su organización y facultades. Sin embargo, me parece que debe considerársele como el Tribunal propio de la Corona, a pesar de que una gran parte de su jurisdicción ha sido conferida por leyes (1), de que su procedimiento, al menos en parte se halla regulado por leyes (2), y de que las facultades que posee, pertenecientes en su día a la totalidad del Consejo privado, se le transfirieron a él por ley (3). Las facultades de este Tribunal no son, en substancia, sino lo que resta del antíguo poder judicial de la Corona. Las modificaciones impuestas por las leyes no puede decirse que destruyan del todo su carácter constitucional, puesto que han sido aprobadas libremente por la Corona. No obstante, hay que conceder que, en su situación actual, se halla en la línea divisoria entre las instituciones constitucionales y las puramente legales. Trataré de él brevemente, sin embargo, como un Tribunal constitucional.

I.—EL COMITÉ JUDICIAL DEL CONSEJO PRIVADO

1. Los miembros de este Tribunal, en cuanto consejeros privados, son nombrados por la Corona. Pueden ser destituídos por la Corona, y, naturalmente, pueden ser acusados y juzgados por el Parlamento. Salvo en caso de muerte, renuncia, destitución o sentencia del

(1) Estatutos, 25 Enrique VIII, cap. 1.°; *Ibid.*, Isabel, capítulo 5; *Ibid.*, 7 y 8 Victoria, cap. 69.

(2) Estatutos, 3 y 4 Guillermo IV, cap. 41; *Ibid.*, 6 y 7 Victoria, cap. 38; *Ibid.*, 7 y 8 Victoria, cap. 69.

(3) *Ibid.*, 3 y 4 Guillermo IV, cap. 42.

Parlamento, desempeñan el cargo durante la vida del Monarca que los nombra y seis meses después de su muerte (1).

Según las leyes 3 y 4 de Guillermo IV, cap. 41, y 34 y 35 de Victoria, cap. 91, el Comité se compondrá de los consejeros que sean en cada ocasión Lord Presidente del Consejo y Lord Canciller, de los que desempeñen o hayan desempeñado altos cargos judiciales, y de otros dos consejeros designados especialmente por la Corona. También pertenecerán al Comité dos de los consejeros que hayan desempeñado altos cargos judiciales en la India o en las Colonias. Los cuatro últimos perciben retribución. He aquí limitaciones importantes del arbitrio de la Corona en el nombramiento de los miembros de este Tribunal. Su objeto, como veremos, es la identificación del personal de este Comité con el que ejerce en la Cámara de los Lores la jurisdicción de apelación.

Hay que añadir que otras leyes modifican la composición del Comité en ciertas circunstancias. Cuando el Tribunal ha de entender en asuntos sometidos al Acta de Disciplina Eclesiástica, son miembros los Obispos y Arzobispos (2), y cuando ha de entender en asuntos sometidos al Acta del Culto público, esas mismas personas actúan como asesores (3).

2. Este Tribunal juzga principalmente en apelación. Se apela ante él contra las decisiones del Tribunal de los Arcos de Cantorbery, de los Tribunales de Vicealmirantazgo, de la isla de Man, de las islas Normandas, de la India y, en general, de las Colonias. Esa jurisdic-

(1) Bowyer, *Constitutional Law of England*, págs. 125 y siguientes.—Statutes, 6 Anne, c. 7.

(2) Estatutos, 3 y 4 Victoria, c. 86.

(3) *Ibid.*, 39 y 40 Victoria, c. 59.

ción de apelación se halla regulada casi totalmente por leyes, y se ha de recurrir a ella bajo la forma de una petición a la Corona "en Consejo„ (1).

Pero en unos cuantos casos este Tribunal actúa en primera instancia (2); y de los principios generales del sistema político inglés debe deducirse que todas las cuestiones de orden judicial, no sometidas por la ley o costumbre a la jurisdicción de otros Tribunales, o de la Cámara de los Lores, están sometidas a la jurisdicción del Comité judicial del Consejo privado. Es el residuo del poder gubernamental de la Corona en la esfera de la administración de justicia.

II.—LA CÁMARA DE LOS LORES COMO TRIBUNAL

1. La jurisdicción de la Cámara de los Lores como Tribunal se divide en tres ramas generales, a saber: como alto Tribunal para el juicio de los Pares, como Tribunal general de acusación *(impeachment)* y como Tribunal superior de apelación del Reino Unido.

Como Tribunal para el juicio de los Pares, el Cuerpo se compone de todos los Lores del Parlamento (3). Como Tribunal de acusación, se compone asimismo de todos los Lores del Parlamento (4). Como Tribunal superior de apelación, aunque se compone también de todos los Lores del Parlamento, no puede recibir y decidir apelaciones sin que estén presentes tres individuos, por lo menos, de las siguientes categorías: el Lord Can-

(1) Bowyer, *Constitutional Law of England*, pág. 126 y siguientes.

(2) *Ibid.*, pág. 127.

(3) *Ibid.*, pág. 323.

(4) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, parte 1.ª, pág. 306.

ciller de la Gran Bretaña, los Lores ordinarios de apelación y aquellos Lores del Parlamento que desempeñen o hayan desempeñado altas funcionen judiciales (1). Los individuos de estas categorías se llaman Lores de apelación. Los Lores ordinarios de apelación son dos, a veces cuatro, nombrados por la Corona, y conservan sus puestos mientras observan buena conducta, aunque cambie la persona que ocupa el trono. La Corona debe elegirlos entre los individuos que hayan desempeñado altas funciones judiciales durante dos años por lo menos, o hayan ejercido como abogados, durante quince años, en Inglaterra, Escocia o Irlanda. Si no son ya Lores del Parlamento, como lo pueden ser, se hacen tales por virtud de su nombramiento. Su dignidad y sus funciones no se transmiten a sus herederos. Perciben sueldos de 6.000 libras esterlinas al año (2). Son excepciones de la costumbre constitucional que hace hereditarias todas las "pairías„ creadas por la Corona, y de la costumbre que niega retribución del Tesoro Real a los Lores del Parlamento. El objeto de esa creación de la ley es reforzar la aptitud judicial de la Cámara de los Lores, y de hecho la jurisdicción de apelación de esa Cámara la ejercen ahora el Lord Canciller, los Lores ordinarios de apelación y los Lores que desempeñan o han desempeñado altos cargos judiciales. Además, esos Lores ordinarios de apelación, si son miembros del Consejo privado, como es casi seguro, forman parte del Comite judicial del Consejo (3). Esta misma ley dispone que, cuando mueran o renuncien dos de los cuatro jueces retribuídos del Comité judicial del Consejo privado,

(1) Estatutos, 39 y 40 Victoria, cap. 59.
(2) *Ibidem.*
(3) *Ibidem.*

la Corona puede nombrar un tercero, y que, cuando mueran o renuncien los otros dos, la Corona puede nombrar un cuarto, y que los dos nuevos tendrán los mismos derechos, sueldos, pensiones y posición que los dos primeramente creados (1).

Recordando ahora la composición del Comité judicial del Consejo privado, se verá que, cuando actúan los cuatro Lores de apelación, ese Comité se compone en substancia de aquellos miembros de la Cámara de los Lores que ejercen la jurisdicción de apelación de este Cuerpo. En uno y otro figuran el Lord Canciller, los jueces de los Tribunales superiores y los Lores ordinarios de apelación. Entonces es un hecho la unificación completa del grado superior de apelación para todo el Imperio.

2. Cuando la Cámara de los Lores funciona como alto Tribunal para el juicio de los Pares, no la preside el Lord Canciller, sino un Grand Senescal, nombrado *pro hac vice*. Las funciones respectivas de este último y de los Lores no son la de juez y jurado. El Gran Senescal es sólo un presidente *pro tempore*, y los Lores son los jueces de derecho y de hecho. Los jueces de los Tribunales superiores asisten al juicio y asesoran a los Lores en cuestiones de Derecho. El Gran Senescal asesora también a los Lores en cuestiones de Derecho, y hace el resumen. Cuando se vota sobre la cuestión de culpabilidad o no culpabilidad, deben retirarse los Lores espirituales. Sólo los Lores temporales pueden votar sobre ese punto. (Los Lores espirituales son Lores del Parlamento, pero no Pares. No pueden ser juzgados ante ese Tribunal, y no toman parte en sus decisio-

(1) Estatutos, 39 y 40 Victoria, cap. 59, § 14.

nes). Los Lores responden individualmente, por su honor, a la pregunta propuesta por el Gran Senescal, de si es o no culpable el acusado. La condena debe votarse por mayoría, tomando parte en la votación doce Lores, por lo menos (1).

La jurisdicción de este Tribunal sólo se extiende a la traición y a la felonía de los Pares (varones o hembras) y al encubrimiento, por parte de los mismos, de esos crímenes. Esa jurisdicción no pertenece exclusivamente a la Cámara de los Lores. Cuando no está reunido el Parlamento, los Pares acusados de cualquiera de esos crímenes pueden ser juzgados por el Tribunal del Gran Senescal (2). En este Tribunal el Gran Senescal es juez y decide las cuestiones de Derecho (3); pero el Jurado debe componerse de Lores del Parlamento, y cuando la acusación es de traición o encubrimiento de traición, forma el Jurado la Cámara entera, con la sola excepción de los Lores espirituales (4). En ese caso el Tribunal del Gran Senescal es virtualmente la Cámara de los Lores.

Se procede ante este Tribunal contra los Pares (varones o hembras) en virtud de acusación formulada por un gran Jurado de propietarios ante el Banco de la Reina o los *Assises,* y remitida a la Cámara de los Lores en virtud de un mandato de la misma avocando a sí el asunto *(writ of certiorari)* (5).

(1) Blackstone, *Commentaries upon the Laws of England,* lib. IV, págs. 261 y sig., edic. Sharswood.—Bowyer, *Constitutional Laws of England*, págs. 323 y sig.

(2) *Ibidem.*

(3) *Ibidem.*

(4) *Ibidem.*

(5) Bowyer, *Constitutional Laws of England*, pág. 321, nota 3.

3. Cuando la Cámara de los Lores actúa como Tribunal de acusación *(impeachment)*, la preside el Gran Senescal, si el acusado es un Par (varón o hembra), y el Lord Canciller o el *Speaker* de la Cámara de los Lores, si el acusado es un miembro de la Cámara de los Comunes. Pero ninguno de ellos desempeña funciones de juez frente a los Lores como jurado. Los Lores deciden las cuestiones de derecho y de hecho. Cuando se propone a los Lores la pregunta de si es o no culpable el acusado, deben retirarse los Lores espirituales, si se trata de un caso de pena capital. Sin embargo, los Lores espirituales, como todas las demás personas, pueden ser acusadas ante la Cámara de los Lores por cualquier delito, y los tratadistas no dicen resueltamente si deben retirarse cuando es acusado uno de los suyos, ni por qué deben retirarse en ningún caso.

En todos los casos se procede a la acusación por acuerdo de la Cámara de los Comunes. Después de aprobada la proposición de acusación, una comisión de la Cámara, nombrada al efecto, redacta la acusación y envía copias de la misma a la Cámara de los Lores y al acusado. Ante la Cámara de los Lores se siguen las formas usuales del procedimiento criminal. Los Lores responden individualmente, por su honor, a la pregunta sobre culpabilidad o inculpabilidad que les proponen el Gran Senescal, el Lord Canciller o el *Speaker*, según los casos, y por una simple mayoría deciden. Pero no veo afirmado categóricamente en ninguna parte si la mayoría ha de ser la del número total de los Lores del Parlamento o sólo la del *quorum* ordinario. Declarada la culpabilidad del acusado, se le lleva ante la barra de la Cámara de los Lores, y si el Speaker de los

Comunes pide sentencia, la pronuncia el Lord que haya presidido el juicio (1).

La última acusación fue la de Lord Melville en 1805-6. El fracaso de la tentativa que se hizo en 1848 para acusar a Lord Palmerston demuestra que el procedimiento ha caído casi en desuso en el sistema inglés.

4. Cuando la Cámara de los Lores funciona como el más alto Tribunal de apelación del Reino Unido, la preside regularmente el Lord Canciller. Pero no es el Lord Canciller como un juez, y los Lores a modo de Jurado. Todos los Lores actúan como jueces, y la decisión se adopta por el voto de la mayoría. Aunque todos los Lores pueden formar parte de este Tribunal, sin embargo, de hecho, no le constituyen más que ciertos miembros de la Cámara, como ya he dicho. Pero el Tribunal así constituído se considera siempre en Derecho como constituído por toda la Cámara (2).

El Tribunal puede reunirse estando cerrado el Parlamento, si así lo acuerda la Cámara de los Lores durante la legislatura inmediatamente anterior (3). También durante una disolución del Parlamento, los Lores de apelación, con autorización de la Corona, pueden ejercer la jurisdicción de la Cámara de los Lores como el más alto Tribunal de apelación. Pueden reunirse en la Cámara de los Lores para ese fin, y sus sesiones se miran en Derecho como continuación de las sesiones de esa Cámara (4).

Puede apelarse a ese Tribunal de cualquier orden o

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, parte I, págs. 303 y sig.
(2) *Ibid.*, pág. 308.
(3) Estatutos, 39 y 40 Victoria, cap. 59, § 8.
(4) *Ibid.*, § 9.

sentencia del Real Tribunal de Apelación de Inglaterra y de cualquier orden o sentencia de cualquier Tribunal de Escocia o Irlanda, contra las cuales, por costumbre o ley existente en 31 de Octubre de 1876, procediese recurrir a la Cámara de los Lores (1). "Toda apelación" debe "interponerse por vía de petición a la Cámara de los Lores, suplicando que la materia de la orden o sentencia se revise ante Su Majestad la Reina en su Tribunal del Parlamento, a fin de que dicho Tribunal resuelva lo que en Derecho y según la ley y costumbre del Reino, proceda hacer en el asunto de tal apelación" (2).

Según la ley, el Tribunal puede fijar la cuantía a que ha de elevarse un litigio para la apelación, la fianza para responder de las costas y el plazo en que ha de interponerse la apelación. Puede también dictar reglas para el procedimiento (3).

La jurisdicción de apelación de la Cámara de los Lores, tal y como ahora existe, se apoya solamente en la ley a que se viene aludiendo, y esa ley no fue aprobada por una Cámara de los Comunes elegida para decidir acerca del caso. Parecería, pues, que la ley en que se funda la existencia de ese Tribunal no es una ley constitucional, sino ordinaria. Pero la base para distinguir estas dos clases de leyes no es sólo su origen. Es más bien el carácter del poder exigido para alterarlas o abolirlas. Ahora bien: ninguna facultad de la Cámara de los Lores, así sea adquirida, puede alterarse o abolirse contra su voluntad, a no ser por un acto del Estado. La costumbre constitucional no exige que la Cámara de los Lores ceda más que ante la Cámara de los Comunes

(1) Estatutos, 29 y 40 Victoria, cap. 59, § 9.
(2) *Ibidem*.
(3) *Ibid.*, § 11.

elegida para pronunciarse sobre la cuestión litigiosa. Cuando no se ha hecho ese llamamiento al cuerpo electoral, la Cámara de los Lores puede oponer su *veto* absoluto a los proyectos de la Cámara de los Comunes o de la Corona. Colocada la cuestión en este terreno, único terreno firme para dominarla, debemos incluir el Poder judicial de la Cámara de los Lores, como el más alto Tribunal de apelación del Reino Unido, entre las facultades constitucionales de esa Cámara.

CAPÍTULO III

Organización y facultades del Poder judicial en la Constitución imperial alemana.

No hay más que un Tribunal en el Imperio que puede llamarse constitucional a distinción de los puramente legales: el *Bundesrath*, el Consejo Federal. La Constitución no instituye un Poder judicial independiente, ni determina en qué condiciones han de darse y desempeñarse los cargos judiciales. Se limita a facultar al Poder legislativo para establecer y regular toda la organización judicial del Imperio (1). Pero si el Poder legislativo crea y regula sin limitaciones constitucionales, puede modificar y destruir. Por consiguiente, los Tribunales, que le deben la existencia, no tienen puesto en una obra consagrada exclusivamente al Derecho constitucional.

Pero al Consejo Federal le confiere la Constitución ciertas facultades judiciales. Son éstas:

1. La facultad de zanjar los conflictos de carácter político que se susciten entre las Regiones del Imperio, a instancia de cualquiera de las partes (2).

---

(1) Constitución imperial, art. 4.°, § 13.
(2) *Ibid.*, art. 76, § 1.

Según esta cláusula, el Consejo Federal sólo puede asumir jurisdicción a instancia de una de las partes. No tiene, pues, atribuciones constitucionales para proceder por propia iniciativa (1). Si una de las partes invoca su ayuda, la Constitución no le permite concederla más que cuando la controversia es de carácter político (2). La jurisprudencia alemana distingue el Imperio y las Regiones, en cuanto organizaciones políticas, de esos mismos Cuerpos, como corporaciones privadas. Por ejemplo; todos los derechos fiscales del Imperio y de las Regiones son derechos de esos Cuerpos como corporaciones privadas, y todas las contiendas referentes a los mismos se siguen ante los Tribunales ordinarios. El mismo artículo constitucional que confiere jurisdicción al Consejo Federal sobre los conflictos políticos que ocurran entre las Regiones, habla de la jurisdicción de los Tribunales ordinarios sobre las cuestiones de derecho privado que se susciten entre esos mismos Cuerpos.

Por último, la Constitución no dice precisamente que el Consejo decidirá con su fallo esos conflictos. La palabra que emplea tiene una significación más general. Esa palabra no es *entscheiden*, sino *erledigen;* y *erledigen* significa arreglar, zanjar un asunto. Ahora bien: la terminación de un conflicto no implica necesariamente una sentencia judicial. El Consejo puede zanjar la cuestión por mediación o recurriendo a un árbitro, y, de no conseguirlo por estos caminos, puede remitir la decisión a un Tribunal ordinario, puesto que la Consti-

(1) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, págs. 59 y sig.—Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, págs. 248 y sig.

(2) Constitución imperial, art. 76, § 1.

tución no exige que la dicte él (1). Uno de los primeros comentaristas de la Constitución dice que el pensamiento de ésta no era que pronunciase la decisión el Consejo mismo (2); y a la verdad ningún Cuerpo menos llamado que él a dictar fallos judiciales. Sus miembros no están obligados a tener preparación para esas funciones; votan con arreglo a instrucciones de sus Gobiernos respectivos, y las partes contendientes pueden intervenir en la decisión. A pesar de todo, creo que puede decidir constitucionalmente el Consejo mismo. El arreglo o solución del conflicto comprende, sin duda alguna, el fallo. La forma de la solución ha de determinarla, pues, el mismo Consejo. Y al Consejo toca también exclusivamente determinar si la cuestión es de derecho privado o de carácter político.

2. La Constitución faculta al Consejo Federal para arreglar amistosamente los conflictos constitucionales que se susciten en las Regiones, siempre que lo solicite una de las partes, y en el supuesto de que en la Región interesada no exista ningún órgano llamado constitucionalmente a decidir tales cuestiones. Si el Consejo no pudiese arreglar el asunto de esa manera, la Constitución le autoriza a resolverle por la vía legislativa (3).

Estos conflictos constitucionales de las Regiones son exclusivamente conflictos entre el Poder legislativo y el ejecutivo en lo tocante a sus respectivas atribuciones

---

(1) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, págs. 59 y sig.—Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, t. I, págs. 248 y sig.

(2) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrecht*, lib. II, página 60.

(3) Constitución imperial, art. 76, § 2.

y relaciones según la ley fundamental (1). Cuando se trata de las tres ciudades libres, esos conflictos pueden surgir entre los Senados y los Consejos municipales. Una disputa sobre la transmisión de la jefatura ejecutiva en las Regiones organizadas monárquicamente no entra en esta clase de conflictos. El Consejo Federal es, sin duda, según la Constitución del Imperio, el órgano que debe decidir tales cuestiones; pero ese poder no se le confiere la cláusula que se examina aquí. El Consejo debe examinar los poderes de sus propios miembros, y decidir si la persona que pretende representar a una Región ha sido nombrada por el Príncipe legítimo, o por el Senado legítimo, si se trata de una ciudad (2). Pero yo no incluyo esta facultad entre las judiciales, en el sentido que tiene el término en este capítulo.

Se notará aquí nuevamente que el Consejo no puede intervenir más que a instancia de una de las partes. No puede asumir jurisdicción por propia iniciativa.

Se notará también que, cuando se trata de conflictos constitucionales dentro de las Regiones, el Consejo no tiene nunca la facultad de decidir. En primer término, puede tratar de conciliar a ambas partes, y, si fracasa su mediación, debe remitir el asunto al Poder legislativo imperial, y este último ha de resolver el conflicto por una ley. Tal procedimiento erige al Poder legislativo imperial en Tribunal de última instancia para decidir los conflictos constitucionales que se susciten en las Regiones, cuando sus leyes fundamentales no hayan creado órganos para resolverlos (3). El hecho de que la de-

(1) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, página 61.
(2) *Ibid.*, pág. 62.
(3) *Ibid.*, págs. 62 y sig.

cisión se pronuncie en forma de ley no altera su carácter: se da por supuesto que el Poder legislativo ha de decidir la cuestión con arreglo a Derecho y justicia, sin dejarse influir por consideraciones de partido.

Teniendo en cuenta esta exigencia, me inclino a afirmar que el Poder legislativo del Imperio es un Tribunal organizado muy desfavorablemente para la solución de tales cuestiones. En casos semejantes lo probable es que el Consejo Federal simpatice con el Poder ejecutivo de la Región, y la Dieta con el legislativo; de modo que el Poder legislativo del Imperio no lograría llegar a decisión ninguna. La consecuencia de tal estado de cosas sería probablemente el conflicto crónico en la Región.

3. La Constitución faculta al Consejo Federal para intervenir cerca del Gobierno de una Región donde no se haga o se dilate indebidamente hacer justicia a una persona, y para compeler, si es necesario, a una Región a hacer lo que proceda en Derecho (1). Mas, para decidir si ha habido denegación o dilación de la justicia debida, el Consejo debe atenerse a las leyes de la Región de que se trate (2). Debe limitarse además al examen de aquellos casos en que no cabe recurso por las vías legales (3).

Deducimos de aquí que el Consejo está autorizado para la inspección general de la administración de justicia en las varias Regiones, y que, cuando una persona recurre a él en queja, el Consejo, después de interponer su mediacion amistosa cerca del Gobierno regional, puede obligar por la fuerza a la Región a dar al quere-

(1) Constitución imperial, art. 77.
(2) *Ibidem.*
(3) *Ibidem.*

llante la satisfacción que estime propia del caso con arreglo a las leyes de la misma (1).

4. La Constitución faculta al Consejo Federal para decidir cuándo deja de cumplir una Región sus deberes constitucionales con respecto al Imperio (2). Entre esos deberes hay que incluir, naturalmente, el de obedecer los requerimientos del Consejo Federal en los casos antes mencionados. El Consejo asumirá jurisdicción en esta materia por propia iniciativa, y si la Región se resiste, puede acordar que se recurra a la coacción. La Constitución exige entonces que el Emperador ejecute el acuerdo (3).

(1) Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, lib. II, pág. 64.

(2) Constitución imperial, art. 19.

(3) *Ibid.*—Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, I, págs. 247 y sig.

CAPITULO IV

Organización y facultades del Poder judicial en la Constitución francesa.

Examinando la Constitución francesa, no se encontrará disposición ninguna relativa a la esfera judicial del Gobierno. Las instituciones francesas de este orden son, pues, puramente legales. En tal concepto, no tienen cabida en esta obra, que aspira a exponer, y no a disimular, las lagunas del Derecho constitucional de los varios Estados.

Pero hay una excepción a lo dicho. La Constitución hace del Senado un Tribunal para fines que especifica. Dice así: "El Senado puede constituirse en Tribunal para juzgar, ya al Presidente de la República, ya a los Ministros, y para conocer de los atentados cometidos contra la seguridad del Estado„ (1). Como se ve inmediatamente, falta averiguar: en virtud de qué puede constituirse en Tribunal el Senado; quiénes son los acusadores legales de las personas llevadas ante él, y si es ilimitada la jurisdicción que se le asigna.

Otros artículos de la Constitución resuelven hasta cierto punto estas cuestiones.

1. Dice una cláusula que el Senado puede consti-

---

(1) Ley constitucional de 24 de Febrero de 1875, art. 9.°

tuirse en Tribunal para juzgar a cualquier persona acusada de un atentado contra la seguridad del Estado, en virtud de un decreto del Presidente, acordado en Consejo de Ministros (1). Pero no se afirma que la constitución del Senado en Tribunal se verificará sólo de esa manera. De ser así, surgiría una gran dificultad cuando el acusado fuese el Presidente o algún Ministro. No tendrían más que permanecer pasivos él o su Gabinete, para que fuese inútil, con respecto a ellos, la facultad constitucional del Senado.

M. Eugenio Pierre, jefe del Gabinete del Presidente de la Cámara de Diputados, en una nota al art. 9.º de la ley constitucional de 24 de Febrero de 1875, atribuye al Senado la facultad de *constituirse por sí mismo* en Tribunal. Creo que la Constitución, rectamente interpretada, concedería esa facultad al Senado, por lo menos cuando el acusado es el Presidente o un Ministro. Pero la Constitución debería ser más categórica sobre este punto. La falta de una disposición explícita en materia tan importante permite que el Presidente pueda reclamar, como una prerrogativa, la facultad de dispersar el Senado por la fuerza, a ser preciso, siempre que se constituyese en Tribunal de justicia, sin un decreto suyo autorizándole al efecto.

2. La Constitución declara que el Presidente puede ser acusado ante este Tribunal por la Cámara de Diputados, y sólo por ella, y que los Ministros pueden ser acusados por ese mismo Cuerpo.

Deduzco de aquí que cualquier otra persona puede ser acusada, ya por la Cámara de Diputados, ya por la "Chambre des mises en accusation„ del Tribunal de

(1) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 12, § 3.

Apelación, y que los mismos Ministros pueden ser acusados por este último Cuerpo. Otro párrafo del mismo artículo confirma esta interpretación. Dice que, si la instrucción de estos sumarios hubiese dado principio de la manera ordinaria, el decreto de convocatoria del Senado puede publicarse en cualquier momento antes de que la "Chambre des mises en accusation„ dicte el auto de remisión a la "Cour d'Assises„ (1). Los tratadistas no se expresan categóricamente acerca del particular, y yo doy mi opinión como una simple conjetura.

3. La Constitución limita la jurisdicción de este Tribunal: cuando se trata del Presidente, al caso de alta traición (2); cuando se trata de los Ministros, a los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (3), y cuando se trata de cualquier persona, excepto el Presidente, a los ataques contra la seguridad del Estado (4).

El concepto del delito en general y el de la traición en particular, se hallan determinados hasta cierto punto en el Derecho positivo francés, aunque no en la Constitución. El Senado debería atenerse probablemente al sentido legal de esos términos; pero en la interpretación de la frase "attentats commis contre la sûreté de l'État„ tiene un ancho campo sin límites precisos. Puede considerarse como un atentado de esa índole una agitación pacífica para conseguir, por vía de enmienda constitucional, un cambio en la forma de Gobierno. Probablemente lo haría, y aun puede decirse que lo ha hecho. No es el juez más a propósito para el

(1) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 12, § 4.
(2) *Ibid.* de 25 de Febrero de 1875, art. 6.°, § 2.
(3) *Ibid.* de 16 de Julio de 1875, art. 12, § 2.
(4) *Ibid.*, art. 12, § 3.

caso. Hay la exposición de que en sus fallos influya la política más que la justicia.

La Constitución declara asimismo que el modo de proceder en el Tribunal de los Senadores se determinará por una ley, o sea por un acto del Poder legislativo (1). Pero no se imponen límites al Tribunal en lo tocante a la sentencia y a la pena. Puede condenar a destierro o muerte lo mismo que a destitución. Una ley concede también al Senado la facultad de elegir el sitio en que ha de constituirse como Tribunal (2).

4. Por último, según la Constitución, este Tribunal no posee jurisdicción exclusiva más que para juzgar al Presidente por alta traición (3). Debemos entender, pues, que, en los demás casos que se mencionan, su acción concurre con la de los Tribunales ordinarios, a menos que otra cosa disponga un acto del Poder legislativo.

(1) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 12, § 5.
(2) Ley de 22 de Julio de 1879, art. 3.°, § 3.
(3) Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, art. 12, § 1.

CAPITULO V

Estudio comparado del Poder judicial.

Las dos grandes cuestiones de jurisprudencia pública que tratamos de esclarecer mediante la comparación de estos cuatro sistemas judiciales son: la jurisdicción de las Cámaras altas de los respectivos Poderes legislativos y la posición de los Tribunales ordinarios frente a los demás Poderes.

I

Las Constituciones no coinciden en la solución de la primera de esas cuestiones. Todas reconocen a las Cámaras altas la facultad de resolver contiendas entre partes; pero el alcance de la jurisdicción con respecto a las personas y a las materias, y la índole de las penas que pueden imponer, varía mucho.

Es difícil aducir una razón científica para conferir facultades judiciales a ninguna rama del Poder legislativo, salvo en lo que respecta a su propia disciplina. Las razones en cuya virtud se han conferido tales facultades son históricas; y su examen demostrará, a mi ver, que hoy no es ya necesaria, como en otros tiempos, su conservación.

Por lo que hace a Inglaterra, se comprende bien que, derivándose todo su sistema gubernamental de la Corona y del *Magnum Consilium*, se repartiesen al comienzo entre una y otro las facultades judiciales; que la insuficiencia de los antiguos agentes judiciales de la Corona, para habérselas con delincuentes de alto rango, hiciese necesario que el Parlamento retuviese una jurisdicción criminal sobre ellos; que la Cámara alta, compuesta de miembros permanentes en su mayoría, muchos de los cuales eran personas versadas en el Derecho, llegase a ejercer esa jurisdicción en lugar del Parlamento todo; y que el Parlamento, no pudiendo hacer responsable a la Corona, independiente, procurase refrenar a los Ministros en el temor de una acusación.

Ahora las circunstancias que exigían todo esto han pasado. El Poder judicial ha adquirido un gran desarrollo. Los Tribunales ordinarios tienen bastante poder y prestigio para habérselas con cualquier delincuente que no sea el Monarca. Los Ministros dependen de la Cámara de los Comunes, o, en último término, del Cuerpo electoral. A consecuencia de estos cambios, vemos que ahora no hay acusaciones; que es excesivamente raro procesar a un Par por felonía; y que el más alto Tribunal de apelación, aunque lo sea aún nominalmente la Cámara de los Lores, se compone en realidad del Lord Canciller, que puede no ser Par, y de dos o cuatro jueces, nombrados por la Corona de entre los hombres más doctos en Derecho para que desempeñen esas funciones judiciales, y que no forman parte de la Cámara de los Lores sino por razón de los cargos que desempeñan, y dejan de pertenecer a la misma en cuanto dejan de ejercerlos.

Se comprende también, desde el punto de vista histórico, que los autores de la Constitución norteamericana, con los precedentes ingleses delante de sí, tratasen de imitar, hasta cierto punto, la práctica inglesa en lo relativo a la jurisdicción de la Cámara alta. Lo notable es que no la imitasen más completamente. En realidad, demostraron un gran discernimiento de la diversidad de condiciones de ambos países. No podían pensar ciertamente en erigir al Senado en Tribunal para el juicio de una clase noble, puesto que no existía tal clase; pero, ¿hubiese sido un absurdo erigir al Senado en el más alto Tribunal de apelación? Debía suponerse que en él se concentraba la superior capacidad jurídica del país, y ese Cuerpo, según la idea reinante a la sazón, representaba a las Regiones en concepto de comunidades soberanas. Para la solución de las contiendas que se suscitasen entre las Regiones, entre los Estados Unidos y las Regiones, y entre las diferentes ramas del Gobierno mismo de la Unión, ¿qué más augusto Tribunal podía imaginarse que el Senado?

Bien considerado todo, es digno de nota que los autores de la Constitución no pensasen seriamente seguir el ejemplo de Inglaterra en este punto. Les apartó de ello, sin duda, la doctrina de la filosofía francesa sobre la división de los Poderes. Me parece muy afortunada la solución que dieron al problema de la jurisdicción del Senado. La limitación de la misma al juicio de los funcionarios del Gobierno por la comisión de actos penables según el Derecho escrito o consuetudinario de los Estados Unidos; la restricción de las penas que puede imponer ese Tribunal a la destitución del cargo y a la inhabilitación para todo cargo de los Estados Unidos en el porvenir; la relegación a los Tribunales ordi-

narios de todo otro procedimiento contra la persona sentenciada por el Senado y privada así de escudarse con su carácter oficial; todo esto es muy natural y necesario. Discretamente aplicada, la jurisdicción del Senado asegura la responsabilidad del Poder ejecutivo y del Poder judicial, sin menoscabo de su independencia, y sin invadir la esfera de acción de los Tribunales ordinarios. Naturalmente, puede usarse de tal modo, que se destruya la independencia de ambos Poderes. En las primeras acusaciones el Senado parecía dar a sus facultades una interpretación que, de haber prevalecido, hubiese amenazado la existencia constitucional de los otros dos órganos del Gobierno. Madison, según se cuenta, llegó a decir que miraría como un motivo para acusar al Presidente la separación de un funcionario digno. Aquí era donde podía temerse mucho la influencia del ejemplo inglés. Afortunadamente se ha dominado esa tendencia, y el Senado, en las últimas acusaciones, ha procedido con arreglo a la interpretación más recta y limitada de sus facultades.

Pero hay un punto en que podrían completarse las limitaciones impuestas para proceder y sentenciar. La Constitución debe exigir la misma mayoría para resolver sobre la cuestión previa de competencia, que para dictar fallo. Puede suceder que, durante el juicio, un Senador que votó en contra de lo primero variase de opinión y votase la condena —aunque no es lo probable—. Lo natural es que el que vota en contra de la jurisdicción vote en contra de la condena, puesto que cree que no tiene derecho para conocer del caso. Así ha sucedido hasta hora. Es un trabajo inútil, por no decir una cosa altamente censurable, que el Senado proceda al juicio, sin que haya votado su competencia un núme-

ro de Senadores suficiente para condenar al acusado. Y no creo que deben reducirse las exigencias impuestas para la declaración de culpabilidad: sería exponerse a convertir estos procesos en procesos políticos. Valdría mucho más no conferir a un Cuerpo legislativo ninguna jurisdicción de esta índole, que exponerse al peligro de tal abuso.

La Constitución alemana no confiere semejante jurisdicción al Consejo Federal ni a la Dieta, y nadie puede decir que se haya echado de menos. La jurisdicción del Consejo Federal, como hemos visto, pertenece por completo al dominio de la alta política. El Consejo se halla investido de autoridad para impedir que las Regiones alteren la paz y violen la justicia. La Constitución de los Estados Unidos distribuye esas facultades entre todo el Poder legislativo y el judicial. Mucho cabe decir en favor de la solución alemana. Es, sin duda, una solución sumaria y sencilla; pero, a menos que se mire el Consejo Federal (a ejemplo de algunos tratadistas) como la organización soberana del Estado alemán, y su acción como la intervención inmediata del Poder soberano, la solución es demasiado sencilla. En un sistema federal de Gobierno, hacer que intervenga en los asuntos interiores de una Región, a instancia de cualquiera de las partes, un solo Cuerpo formado por hombres de partido, lo mismo puede dar resultados perjudiciales que beneficiosos. Me parece que el juicio de las dos Cámaras sobre tales asuntos vale más que el de una sola, y que, cuando las dos no puedan llegar a un acuerdo, será señal de que por el pronto conviene más la dilación que la acción inmediata.

En los tiempos modernos, las disposiciones de la Constitución francesa, referentes a la jurisdicción del

Senado, son injustificadas y muy amenazadoras para la libertad política. Es muy difícil comprender qué necesidad puede imponer ahora la acusación y juicio del Presidente o de los Ministros, cuando el Presidente carece de independencia y los Ministros son responsables, en Derecho, ante el Poder legislativo, y de hecho ante la Cámara de Diputados. Las Cámaras, cuando quieran, pueden hacer que dimitan los Ministros y el mismo Presidente; y los Tribunales ordinarios tienen medios de sobra para proceder contra cualquier delincuente, una vez privado del escudo de su carácter oficial. Es indudable que no hay necesidad ninguna de facultar al Senado para imponer más penas que la destitución del cargo y la inhabilitación para todo cargo en el porvenir. La facultad ilimitada, conferida en este punto al Senado, se halla en pugna con la libertad política y con las exigencias de una justicia imparcial. Pero la violación de la libertad y de la justicia en el proceso de los funcionarios, no son nada al lado de la jurisdicción absoluta que se concede a ese Cuerpo sobre cualquier persona acusada de un ataque contra la seguridad del Estado, con la facultad de imponerle la pena que le plazca. No hay nada que justifique el conferir semejante poder a un Cuerpo legislativo, a no ser un Estado social en que los Tribunales ordinarios sean impotentes para proceder contra acusados de cierta categoría. Si hay un Estado en el mundo civilizado moderno que haya sabido desembarazarse de sus personalidades poderosas, es Francia. Si la democracia francesa fuese una verdadera democracia, no toleraría por un momento esa mistificación constitucional de la verdadera libertad política. Es verdad que esa cláusula la introdujo en la Constitución la Asamblea Consti-

tuyente, que contenía una mayoría opuesta a la forma republicana de Gobierno y probablemente se aspiraba a que ese poder del Senado sirviese para impedir el desarrollo del republicanismo. Pero ahora, la democracia francesa domina en todas las esferas del Poder y en los comicios, y la democracia ha conservado esa cláusula en la Constitución. El hecho de que no haya pensado en suprimirla, manifiesta su tendencia hacia los principios del cesarismo.

II

El punto referente a la situación constitucional de los Tribunales ordinarios frente al Poder legislativo y al ejecutivo, es todavía de mayor importancia. Al parecer, los Tribunales ordinarios sólo tienen un *status* constitucional en el sistema de los Estados Unidos. Pero un examen más atento revela que ese Poder, aunque creado nominalmente por la Constitución, e investido por ella de la facultad de interpretar las leyes constitucionales lo mismo que las ordinarias, no ocupa, realmente, con respecto al Poder legislativo y al ejecutivo, una posición muy distinta de la que alcanza en los otros sistemas que comparamos.

Supóngase que el Poder legislativo de los Estados Unidos quisiese destruir el judicial. Puede suprimir legalmente todos los cargos judiciales de los Estados Unidos a medida que los dejen vacantes, por muerte, renuncia o destitución, los que los desempeñen en el momento de formarse ese propósito. En unos cuantos años nada quedaría, en rigor, de los Tribunales. El Poder legislativo ha suprimido plazas de jueces de la

Unión, sin aguardar siquiera a que vacasen. Por otra parte, el mismo Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha declarado que los Tribunales no tienen jurisdicción sobre cuestiones políticas, que su jurisdicción se circunscribe a los casos que afectan primariamente a los derechos privados y a la propiedad privada. En fin, el Congreso de los Estados Unidos puede juzgar y destituir a los jueces; y aunque, según la Constitución, no ha de proceder contra ellos sino cuando se les acuse de traición, cohecho u otros graves delitos, el Senado tiene la facultad de interpretar esas palabras. Si la Cámara de Representantes acordase acusar a un juez por declarar anticonstitucional un acto del Congreso, y el Senado considerase la decisión judicial como un delito. ¿quién libraría al juez de la destitución e inhabilitación?

Supóngase ahora que un juez imperial de Alemania se negase a aplicar una ley imperial en un caso dado, por entender que no había sido adoptada constitucionalmente. ¿Que sucedería o podría suceder? El Poder legislativo imperial se hallaría imposibilitado de acusarle y juzgarle, porque no le faculta para ello la Constitución. Tampoco cabría que lo hiciese ninguno de los Poderes legislativos regionales, puesto que se trataba de un funcionario imperial. Según una ley del Imperio, por otra parte, los jueces no pueden ser procesados y destituídos más que por los Tribunales ordinarios. Cabe, sin duda, que el Poder legislativo imperial suprima todos los Tribunales existentes, en virtud de su facultad de organizar y reorganizar como quiera el sistema judicial entero; es decir: puede hacer de golpe lo que el Congreso de los Estados Unidos puede hacer por partes. El Emperador no podría hacer con respec-

to a los jefes que adoptan esta actitud más que lo que el Presidente de los Estados Unidos, en caso análogo. Ambos podrían negar el auxilio del Poder ejecutivo para la ejecución del fallo del Tribunal.

Supóngase aún que los Lores de apelación se negasen a aplicar una ley del Parlamento en un caso dado, por estimarla anticonstitucional. ¿Qué sucedería? Pueden ser juzgados y privados de sus funciones por la Cámara; pero, ¿se juzgaría la Cámara de los Lores a sí propia? Pueden ser privados de sus funciones por una ley; pero, ¿aprobaría la Cámara de los Lores una ley que le privase de su jurisdicción, a no ser por exigencia de una Cámara de los Comunes elegida ex profeso, es decir: por exigencia del Estado? La Corona no podría hacer con respecto a los Lores de apelación, por adoptar esa actitud, más que lo que el Presidente de los Estados Unidos con respecto al Tribunal Supremo. ¿No es entonces la posición del supremo Tribunal inglés más inexpugnable aún que la del americano?

Supóngase, en fin, que el Tribunal francés de Casación se negase a aplicar una ley en un caso dado. ¿Qué sucedería? Cabría que el Poder legislativo juzgase y destituyese a los jueces, alegando que atentaban contra la seguridad del Estado. Cabría que el Poder legislativo suprimiese todos los cargos judiciales, puesto que no han sido establecidos por la Constitución ni cuentan con el amparo de la Constitución contra ese Poder. Como hemos visto, el Congreso de los Estados Unidos puede hacer otro tanto, si no de golpe, paulatinamente. El Presidente francés no tiene más atribuciones constitucionales sobre el Poder judicial que el Presidente de los Estados Unidos.

Desde un punto de vista puramente constitucional,

las ventajas del Poder judicial norteamericano sobre el alemán y el francés pueden resumirse en estos hechos: el norteamericano no puede ser abolido por la acción legislativa más que poco a poco, mientras que el alemán y el francés pueden serlo inmediatamente; y las condiciones en que se desempeñan los cargos judiciales las determina la Constitución en el primer sistema, y en los otros una ley. Pero en estos respectos el Tribunal inglés de los Lores de apelación puede equipararse al Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

Son, sin duda, ventajas positivas e importantes. Protegen al Poder judicial de los Estados Unidos contra toda acción precipitada del Congreso en un momento dado. Pero, ¿explican cumplidamente la autoridad peculiar concedida a las decisiones judiciales en la práctica? ¿Explican el hecho de que, cuando el Tribunal Supremo de los Estados Unidos se niega a aplicar una ey en un caso determinado por reputarla anticonstitucional, el Congreso y el Presidente consideran anulada esa ley, *ipso facto*, para todos los casos, o, por lo menos, suspendidos sus efectos mientras el mismo Tribunal no revoca la decisión? En Inglaterra, Francia y Alemania, como sabemos, apenas se piensa en tal cosa. Sin embargo, hemos visto que los Tribunales Supremos de Inglaterra, Francia y Alemania pueden hacer con respecto a un caso particular lo mismo que el de los Estados Unidos, y que las Cámaras de esos países apenas tienen más poder coercitivo sobre esos Tribunales que el que puede ejercer el Congreso de la Unión americana. Además, si las Constituciones de dichos Estados no facultan a los Tribunales para declarar nulo en general un acto del Poder legislativo por considerarle opuesto a la Constitución o por cualquier otra causa,

tampoco les confiere tal facultad la de los Estados Unidos. ¿A qué se debe, pues, esa generalización tan importante e inmediata de una decisión especial del Tribunal Supremo de los Estados Unidos cunado apenas hay quien sueñe en tal generalización en ninguna otra parte?

Hay que buscar la explicación fuera de la Constitución y de las leyes. Pero fuera de una y otras, no queda en el dominio de la ciencia política más que la opinión pública. La convicción íntima del pueblo americano de que las leyes deben descansar en la justicia y la razón, de que las disposiciones constitucionales son la expresión más alta de los principios fundamentales de la razón y la justicia que las leyes ordinarias, y de que el Poder judicial es mejor intérprete de esos principios fundamentales que el poder legislativo: he ahí lo que da tal autoridad a la interpretación de la Constitución por el Tribunal Supremo. El nacimiento y desarrollo de esas convicciones se debe a que la educación política del pueblo ha sido dirigida por juristas más que por sacerdotes o guerreros; y la influencia de esa educación es lo que sustenta en los Estados Unidos la aristocracia de la toga. Yo no vacilo en llamar al sistema gubernamental de los Estados Unidos la aristocracia de la toga, y no vacilo en declarar esta aristocracia la mejor de las conocidas hasta ahora para los fines del Gobierno. Creo que el secreto de las particularidades y excelencias que se advierten en nuestro sistema político, cuando se compara con los sistemas fundados y desenvueltos por sacerdotes, guerreros y propietarios, es el predominio que en él alcanza la influencia de los abogados y jurisconsultos. Aquí es donde encuentro particularmente la explicación del pro-

blema que vengo examinando: la aplicación de la autoridad concedida entre nosotros a las decisiones del Tribunal Supremo.

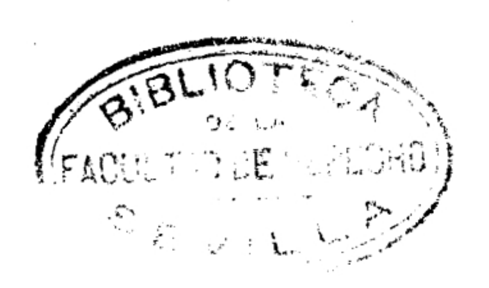
Pero el Gobierno de los juristas tiene sus puntos flacos y sus peligros. Si los juristas separan el Derecho de la Historia y de la jurisprudencia, y la jurisprudencia de la moral, perderán inevitable y rápidamente ese influjo espiritual sobre la conciencia del pueblo, que constituye la base única de su poder. Si eso ocurre algun día, los Tribunales no podrán seguir manteniendo su autoridad entre la Constitución y el Poder legislativo. Este último se hará omnipotente. La rama del Gobierno en que tan fácilmente llega a prevalecer, sobre todo con el sufragio universal, la ciega pasión de partido, y donde menos fuerza alcanza el sentimiento de la responsabildad personal, tendrá a merced suya aquellos derechos individuales a que denominamos libertad civil. El que conoce la historia politica, sabe de sobra que el despotismo del Poder legislativo es más de temer que el del Poder ejecutivo, y que por lo común no se sale del primero sino mediante la creación del segundo.

Hay motivos para creer que en el día los abogados de los Estados Unidos no aprecian bien su posición, y no reflexionan bastante sobre el deber que tienen de conservar la fuente ideal de su poder. Hay razones para temer que la masa de los abogados mire en demasía el Derecho como una industria; y, si así le miran ellos, es evidente que así acabará por mirarle la masa del pueblo. A los abogados y a los profesores de Derecho toca resolver si han de desprenderse de su gran poder espiritual sobre la conciencia del pueblo, si han de renunciar a la influencia directora que sus predecesores han

tenido en la creación de esta gran República, y que esos predecesores ejercieron con tan beneficiosos resultados para la prosperidad del pueblo todo.

FIN

DE CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO



INDICE

DIVISIÓN PRIMERA

Las formas de Gobierno.

DIVISIÓN SEGUNDA

La constitución del Poder legislativo.

Páginas.

Páginas

DIVISIÓN TERCERA

Constitución del Poder ejecutivo.

Páginas.

DIVISIÓN CUARTA

Constitución del Poder judicial.



LIBROS PUBLICADOS

POR

LA ESPAÑA MODERNA

que se hallan de venta
en su Administración, López Hoyos, 6.—MADRID

N.º del Catál.º		Pesetas
513-514	**Aguanno.**—La Génesis y la evolución del Derecho civil, dos tomos	15
176	— La Reforma integral de la legislación civil	4
177	**Alcofurado.**—Cartas amatorias de la monja portuguesa Mariana Alcofurado, dirigidas al conde de Chamilly	3
315	**Amiel.**—Diario íntimo	9
327-328	**Antoine.**—Curso de Economía social, dos tomos	16
178	**Anónimo.**—¿Académicas?	1
179	— Currita Albornoz al P. Luis Coloma	1
180	**Arenal.**—El Delito colectivo	1,50
182	— El Derecho de gracia	3
181	— El Visitador del preso	3
323	**Arnó.** — Las Servidumbres rústicas y urbanas. Estudio sobre las servidumbres prediales	7
114	**Arnold.**—La Crítica en la actualidad	3
172	**Asensio.**—Fernán Caballero	1
39	— Martín Alonso Pinzón	3
184	**Asser.**—Derecho internacional privado	6
368	**Bagehot.** —La Constitución inglesa	7
391	— Leyes científicas del desarrollo de las naciones en sus relaciones con los principios de la selección natural y de la herencia	4
416	**Baldwin.** — Elementos de Psicología	8
111	**Balzac.**—César Birotteau	3
54	— Eugenia Grandet	3
112	— La Quiebra de César Birotteau	3
62	— Papá Goriot	3
76	— Ursula Mirouet	3
2	**Barbey d'Aurevilly.**—El Cabecilla	3
12	— El Dandismo y Jorge Brummell	3
131	— La Hechizada	3
120	— Las Diabólicas	3
124	— Una historia sin nombre	3
110	— Venganza de una mujer	3
495	**Barthelemy-Saint-Hilaire.**—Buda y su religión	7
130	**Baudelaire.**—Los Paraísos	

artificiales................ 3

163 **Becerro de Bengoa**. — Trueba.................. 1

174 **Bergeret.**—Eugenio Mouton (Merinos)................ 1

552 **Berzeviczy**. — Beatriz de Pragón................. 7

35 **Boccardo.**—Historia del comercio, de la industria y de la economía política (para uso especialmente de los Institutos técnicos y de las Escuelas superiores de Comercio)...................... 10

311 **Boissier**. — Cicerón y sus amigos. Estudio de la sociedad romana del tiempo de César..................... 8

380—La oposición bajo los Césares 7

525 **Bouchot** —Historia de la Literatura antigua.......... 6

169 **Bourget**.—Hipólito Taine.. 0,50

395 **Breal.**—Ensayo de Semántica (ciencia de las significaciones) 5

447 **Bredif.**—La Elocuencia política en Grecia............. 7

339 **Bret Harte**. — Bloqueados por la nieve............. 2

484 **Brook-Adams.**—La ley de la civilización y de la decadencia de los pueblos....... 7

505-526 **Bryce**. — La república norteamericana, dos tomos.. 13

387 **Bunge**.—La Educación..... 12

185-186 **Burgess.**—Ciencia política y Derecho constitucional comparados (dos tomos).... 14

150-151 **Buylla.**—Economía (dos tomos)................... 10

533 537-542 **Caillaux.**— Los impuestos en Francia, 3 tomos. 18

502 **Cambronero.**— Las Cortes de la Revolución......... 4

36-37 **Campe** —Historia de América (dos tomos)........... 6

156 **Campoamor.**—Cánovas... 1

79 — Doloras, cantares y humoradas..................... 3

69 — Ternezas y flores......... 3

317-354-371 **Carlyle.**— La revolución francesa (tres tomos). 24

393 — Pasado y presente......... 7

189 **Carnevale**. — La Cuestión de la pena de muerte....... 3

102 **Caro.**—Costumbres literarias 3

58 — El Pesimismo en el siglo XIX 3

65 — El suicidio y la civilización. 3

363 — La Filosofía de Goethe.... 6

293 **Castro.**—El Libro de los galicismos.................. 3

394 **Colombey.**—Historia anecdótica del duelo en todas las épocas y en todos los países. 6

190-191 **Collins.**—Resumen de la filosofía de Spencer (2 tomos) 15

437 **Comte.**—Principios de Filosofía positiva.......... 2

64 **Coppée**.—Un idilio........ 3

401 **Couperus.**—Su Majestad.... 8

261 **Champcommunale**.—La Sucesión ab intestato en Derecho internacional privado. 10

515 **Chassay**.—Los deberes de la mujer en la familia........ 3

40 **Cherbuliez** — Amores frágiles...................... 3

26 — La Tema de Juan Tozudo.. 3

93 — Meta Holdenis............ 3

18 — Miss Rovel.............. 3

91 — Paula Meré.............. 3

N.° del Catál.°		Pesetas
201	**Garofalo**. — Indemnización á las víctimas del delito....	4
200	— La Criminología..........	10
202	— La Superstición socialista..	5
507	— El delito como fenómeno social..................	4
539	— Justicia y civilización......	4
98	**Gautier**.—Bajo las bombas prusianas................	3
167	— Enrique Heine............	1
132	— Madama de Girardín y Balzac......................	3
121	— Nerval y Baudelaire......	3
70	**Gay**.—Los Salones célebres.	3
345	**George**.—Protección y librecambio..................	9
421	— Problemas sociales.......	5
261	**Giddings**. — Principios de Sociología. Análisis de los fenómenos de asociación y de organización social........	10
414	— Sociología inductiva......	6
485	**Girard**—La elocuencia ática	4
546	— El sentimiento religioso en en la Literatura griega.....	7
286	**Giuriati**. — Los Errores judiciales..................	7
531.	— El Plagio...............	8
164	**Gladstone**.—Lord Macaulay	1
287	**Goethe**.—Memorias......	5
538	**Gómez Villafranca**.—Indices de autores y materias de «La España Moderna», tomos 1 á 264, formados aplicando el sistema de clasificación bibliográfica decimal.	12
406	**Gonblanc**.—Historia general de la literatura..........	6
21	**Goncourt**. — Germinia Lacerteux...................	3

N.° del Catál.°		Pesetas
204	— Historia de María Antonieta....................	7
44	— La Elisa................	3
61	— La Faustín..............	3
129	— La Señora Gervaisais.....	3
318	— Las Favoritas de Luis XV.	6
6	— Querida................	3
11	— Renata Mauperin....	3
358	— La Du-Barry............	4
528	— La Clairon..............	6
543	— La mujer en el siglo XVIII.	5
206	**González**.—Derecho usual..	5
282-283	**Goodnow**. — Derecho administrativo comparado (dos tomos)...............	14
207	**Goschen**.—Teoría sobre los cambios extranjeros........	7
208	**Grave**.—La Sociedad futura.	8
469-470-461-462	**Green**.—Historia del pueblo inglés (4 tomos)	25
209	**Gross**.—Manual del juez....	12
502	**Guizot**.—Abelardo y Eloisa.	7
210	**Gumplowicz**.—Derecho político filosófico............	10
211	— Lucha de razas...........	8
330	— Compendio de Sociología..	9
527	— La Sociología y la política.	4
212	**Guyau**.—La Educación y la herencia.................	8
331	— La moral inglesa contemporánea, ó sea Moral de la utilidad y de la evolución. ...	12
471	**Hailman**. — Historia de la Pedagogía	2
290	**Hamilton**. — Lógica parlamentaria................	2
213	**Hausonville**. — La Juventud de lord Byron.........	5
324	**Heiberg**. —Novelas danesas y escandinavas............	3

N.° del Catál.°		Pesetas
297-298	**Darwin**.—Viaje de un naturalista alrededor del mundo (dos tomos)............	15
59	**Daudet**.—Cartas de mi molino	3
125	— Cuentos y fantasías........	3
13-14	— Jack (dos tomos).......	6
88	— El sitio de París..........	3
46	— Novelas del lunes.........	3
540	**Delorme**.—César y sus contemporáneos..............	6
536	**Deschanel**.—Lo malo y lo bueno que se ha dicho de las mujeres..................	7
425	**Dollinger**.—El Pontificado.	6
166	**Dorado**.-Concepción Arenal.	1
33	**Dostoyusky**. — La novela del presidio...............	3
301	**Dowden**.—Historia de la literatura francesa..........	9
402	**Dumas**.—Actea............	2
326	**Emerson**.—La Ley de la vida	5
332	— Hombres simbólicos.......	4
413	— Ensayo sobre la Naturaleza.	3,50
442	— Inglaterra y el carácter inglés.	4
459	— Los veinte ensayos........	7
340	**Eltzbacher**.—El Anarquismo según sus más ilustres representantes.	7
516	**Ellen Key**.—El amor y el matrimonio..............	6
542	**Ellis Stevens**.—La Constitución de los Estados Unidos estudiada en sus relaciones con la Historia de Inglaterra y de sus colonias.........	4
558	**Engels**.—Anti Dühring ó revolución de la ciencia de Eugenio Duhring...............	7
162	**Fernán Flor**.—Tamayo...	1
158	— Zorrilla..	1
155	**Fernández Guerra**.—Hartzenbusch............	1
92	**Ferrán**.—Obras completas.	3
42	**Ferry**.—Antropología criminal.....................	3
352	**Finot**.—Filosofía de la longevidad..................	5
534	**Fisher**.—Economía política geométrica...............	8
357	**Fitzmaurice Kelly**.—Historia de la literatura española	10
24	**Flaubert**.—Un corazón sencillo....................	3
390	**Flint**. — La Filosofía de la Historia en Alemania......	7
196-197	**Fouillée**.— Historia de la Filosofía (dos tomos).....	12
195	— La Ciencia social contemporánea.................	8
194	— Novísimo concepto del Derecho en Alemania, Inglaterra y Francia............	7
451-452.	— Historia de la Filosofía de Platón (dos tomos).......	12
333	**Fournier**. — El Ingenio en la historia. Investigaciones y curiosidades acerca de las frases históricas...........	3
198-199	**Framarino dei Malatesta**.—Lógica de las pruebas en materia criminal (dos tomos)...................	15
509	**Fromentin**.—La pintura en Bélgica y Holanda.........	6
302-303	**Gabba**. — Cuestiones prácticas de Derecho civil moderno (dos tomos).......	15
307	**Garnet**.—Historia de la literatura italiana............	9


UNIVERSIDAD DE SEVILLA